

3 1761 11650747 6



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116507476>

1
13
4

21



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Wednesday, February 21, 2001
Tuesday, February 27, 2001

Le mercredi 21 février 2001
Le mardi 27 février 2001

Issue No. 1

Fascicule n° 1

**Organization Meeting and
First meeting on:**
Bill S-6, Public Service
Whistleblowing Act

**Réunion d'organisation et
Première réunion concernant:**
Le projet de loi S-6, Loi sur la dénonciation
dans la fonction publique

INCLUDING:
THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE
(Expenses of the last session)

Y COMPRIS:
LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ
(Dépenses de la dernière session)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Hervieux-Payette, P.C.
* Carstairs, P.C.	Kinsella
(or Robichaud, P.C.)	Kirby
Comeau	LeBreton
Cools	* Lynch-Staunton
Doody	(or Kinsella)
Ferretti Barth	Mahovlich

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator LeBreton substituted for that of the Honourable Senator Bolduc (*February 26, 2001*).

The name of the Honourable Senator Comeau substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*February 27, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Hervieux-Payette, c.p.
* Carstairs, c.p.	Kinsella
(ou Robichaud, c.p.)	Kirby
Comeau	LeBreton
Cools	* Lynch-Staunton
Doody	(ou Kinsella)
Ferretti Barth	Mahovlich

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur LeBreton substitué à celui de l'honorable sénateur Bolduc (*le 26 février 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Comeau substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 27 février 2001*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, January 31, 2001:

Second reading of Bill S-6, An Act to assist in the prevention of wrongdoing in the Public Service by establishing a framework for education on ethical practices in the workplace, for dealing with allegations of wrongdoing and for protecting whistleblowers.

The Honourable Senator Kinsella moved, seconded by the Honourable Senator Finestone, P.C., that the Bill be read a second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was read the second time.

The Honourable Senator Kinsella moved, seconded by the Honourable Senator Finestone, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance, if and when that Committee is established.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 31 janvier 2001:

Deuxième lecture du projet de loi S-6, Loi visant à favoriser la prévention des conduites répréhensibles dans la fonction publique en établissant un cadre pour l'éducation en ce qui a trait aux pratiques conformes à l'éthique en milieu de travail, le traitement des allégations de conduites répréhensibles et la protection des dénonciateurs.

L'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur Finestone, c.p., que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu une deuxième fois.

L'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur Finestone, c.p., que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales, si et quand ce comité sera constitué.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 21, 2001

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:06 p.m., this day, in Room 356-S, for the purpose of organization.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Kinsella, Mahovlich, Murray, P.C. and Stratton (10).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to Rule 88, the Clerk presided over the election of the Chairman.

It was moved by the Honourable Senator Banks, that the Honourable Senator Murray be Chairman of this committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Kinsella, that the Honourable Senator Finnerty be Deputy Chair of this committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Bolduc, that the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chair and one other member of the committee, to be designated after the usual consultation; and

That the subcommittee be empowered to make recommendations to the committee with respect to its agenda, inviting witnesses, and scheduling hearings.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Finnerty, that the committee print its proceedings; and

That the Chair be authorized to set the number to meet demand.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Banks, that, pursuant to Rule 89, the Chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition is present.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Banks, that, pursuant to Rule 104, the Chairman be authorized to report expenses incurred by the committee during the last session.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Mahovlich, that the committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the committee;

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 21 février 2001

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 17 h 06, dans la pièce 356-S, pour sa séance d'organisation.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Kinsella, Mahovlich, Murray, c.p. et Stratton (10).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 88 du Règlement, le greffier procède à l'élection du président.

Il est proposé par l'honorable sénateur Banks que l'honorable sénateur Murray soit le président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Kinsella que l'honorable sénateur Finnerty soit la vice-présidente du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Bolduc que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, de la vice-présidente et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; et

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Finnerty, que le comité fasse imprimer des exemplaires de ses délibérations; et

Que le président soit autorisé à ajuster cette quantité en fonction des besoins.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Banks que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Banks que, conformément à l'article 104 du Règlement, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses faites au cours de la dernière session.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Mahovlich que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

That the Chairman be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject matters of bills and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedures be authorized to retain services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chairman, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Cools, that, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair and the Clerk of the committee; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Ferretti Barth, that the committee empower the steering committee to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee; and

It was moved by the Honourable Senator Doody, that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

- 1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purpose of paragraph 8(3) (a) of the Senators Attendance Policy, published in the Journals of the Senate on Wednesday, June 3, 1998; and
- 2) consider any member of the committee to be on "official business" if that member is a) attending a function, event or meeting related to the work of the committee; or b) making a presentation related to the work of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Bolduc, that, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chairman be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Stratton, that the Chairman be authorized to seek permission from the Senate to

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déferés;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel au service des experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapports.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Cools que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée individuellement au président, à la vice-présidente et au greffier du comité; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement au président, à la vice-présidente et au greffier du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Ferretti Barth que le comité autorise le comité de direction à désigner au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité; et

Il est proposé par l'honorable sénateur Doody que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à:

- 1) déterminer si un membre du comité remplit un «engagement public» aux fins de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les journaux du Sénat du mercredi 3 juin 1998; et
- 2) considérer qu'un membre du comité remplit un «engagement public» si ce membre a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Bolduc que, conformément aux lignes directrices concernant les frais de déplacement des témoins, le comité rembourse des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que le président soit autorisé à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin en cas de circonstances exceptionnelles.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Stratton que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de diffuser ses

permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Chair informed the members that the committee's regular meeting times are Tuesday mornings at 9:30 a.m. and Wednesday afternoons at 5:45 p.m., and that meetings will be held in room 705 of the Victoria Building.

The committee continued the meeting *in camera*.

Bill S-6, Public Service Whistleblowing Act

After discussion, it was agreed that the committee hear the Honourable Senator Kinsella on Bill S-6 on Tuesday February 27, 2001. After hearing the Honourable Senator Kinsella, the committee will decide when to proceed with clause by clause study of the Bill.

It was furthermore agreed that the Chairman of the Committee present a motion to the Senate to request that papers and evidence received and taken on Bill S-13 during the Second Session of the Thirty-sixth Parliament be referred to the committee for its study of Bill S-6.

Estimates

The Chairman informed the committee that the Government will table its Supplementary Estimates for 2000-2001 and its Main Estimates for 2001-2002 at the end of February and the Committee might begin its consideration of these Estimates on March 13, 2001.

Other business

It was agreed that the committee would hear the Auditor General of Canada.

It was also agreed that the committee hold a meeting on its Report from last session of Parliament on Canada's Emergency and Disaster Preparedness in light of the Government's creation of an Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness.

At 5:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, February 27, 2001

(2)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:32 a.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Lowell Murray, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Comeau, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Kinsella, LeBreton, Mahovlich, Murray, P.C., (10).

délibérations publiques par les médias d'information électronique, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le président indique aux membres du comité que les séances régulières se tiendront le mardi matin à 9 h 30 et le mercredi après-midi à 17 h 45, dans la salle 705 de l'édifice Victoria.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Projet de loi S-6, Loi sur la dénonciation dans la fonction publique

Après discussion, il est convenu que le comité entendra l'honorable sénateur Kinsella au sujet du projet de loi S-6 le mardi 27 février 2001. Après avoir entendu l'honorable sénateur Kinsella, le comité décidera à quel moment il examinera le projet de loi article par article.

Il est également convenu que le président du comité présentera une motion au Sénat pour demander que les documents et témoignages reçus au sujet du projet de loi S-13 durant la deuxième session de la 36^e législature soient renvoyés au comité pour son étude sur le projet de loi S-6.

Prévisions budgétaires

Le président signale au comité que le gouvernement déposera le Budget supplémentaire des dépenses pour 2000-2001 et le Budget principal des dépenses pour 2001-2002 à la fin de février et que le comité pourrait commencer à en faire l'examen le 13 mars 2001.

Autres affaires

Il est convenu que le comité entendra le vérificateur général du Canada.

Il est également convenu que le comité tiendra une réunion pour discuter de son rapport de la dernière session parlementaire sur l'examen de la protection civile au Canada compte tenu de la création par le gouvernement du Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence.

À 17 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 27 février 2001

(2)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 32, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray, c.p. (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Comeau, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Kinsella, LeBreton, Mahovlich, Murray, c.p. (10).

Other senator present: The Honourable Senator Finestone, P.C., (1).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

The Honourable Senator Noël A. Kinsella, Sponsor of the bill;

The Honourable Senator Sheila Finestone.

From the Conservative Caucus:

Mr. Bruce Carson, Policy Adviser.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on January 31, 2001, the committee began its examination of the Bill S-6, An Act to assist in the prevention of wrongdoing in the Public Service by establishing a framework for education on ethical practices in the workplace, for dealing with allegations of wrongdoing and for protecting whistleblowers.

The Honourable Senator Kinsella, with the Honourable Senator Finestone, made a presentation and answered questions.

It was agreed to permit Mr. Bruce Carson, policy adviser to the Conservative Caucus, to answer a question.

It was agreed that the committee meet again on Bill S-6 on Wednesday February 28, 2001 with Mr. Mark Audcent, the Law Clerk of the Senate as a witness.

At 10:30 a.m., the committee continued its sitting *in camera*.

The committee undertook discussion of its future business.

Appearance by the Auditor General

The Chairman informed the Committee that the Auditor General has agreed to appear before the committee on March 28, 2001.

Government Estimates

It was agreed to examine both Supplementary Estimates and Main Estimates on March 13, 2001 if the Senate is not sitting during the week of March 12, 2001.

At 10:40 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Finestone, c.p. (1).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

L'honorable sénateur Noël A. Kinsella, parrain du projet de loi;

L'honorable sénateur Sheila Finestone.

Du Caucus conservateur:

M. Bruce Carson, conseiller en politiques.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 31 janvier 2001, le comité commence l'examen du projet de loi S-6, Loi visant à favoriser la prévention des conduites répréhensibles dans la fonction publique en établissant un cadre pour la sensibilisation aux pratiques conformes à l'éthique en milieu de travail, le traitement des allégations de conduites répréhensibles et la protection des dénonciateurs.

L'honorable sénateur Kinsella, avec l'honorable sénateur Finestone, fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu de permettre à M. Bruce Carson, conseiller politique du caucus conservateur, de répondre à une question.

Il est convenu que le comité se réunisse de nouveau pour l'examen du projet de loi S-6 le mercredi 28 février 2001 et que M. Mark Audcent, légiste du Sénat, compareisse à titre de témoin.

À 10 h 30, le comité poursuit sa séance à huis clos.

Le comité discute de ses travaux futurs.

Comparution du vérificateur général

Le président informe le comité que le vérificateur général a accepté de comparaître devant le comité le 28 mars 2001.

Budget du gouvernement

Il est convenu d'examiner le Budget supplémentaire et le Budget principal des dépenses le 13 mars 2001, si le Sénat ne siège pas pendant la semaine du 12 mars 2001.

À 10 h 40, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tõnu Onu

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, February 22, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to table its

FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of estimates and such legislation as was referred to it, reports pursuant to Rule 104 of the Rules of the Senate, that the expenses incurred by the Committee during the Second Session of the Thirty-sixth Parliament are as follows:

With respect to its consideration of estimates and legislation:

Professional Services	\$1,758.55
Transportation & Communications	—
Witnesses expenses	\$1,979.25
Miscellaneous	—
Total	\$3,737.80

Your Committee held 19 meetings, during which it heard 66 witnesses. It reviewed two sets of Main Estimates (1999-00 and 2000-2001), two sets of Supplementary Estimates: Supplementary Estimates (A), 1999-2000, and Supplementary Estimates (B), 1999-2000. The Committee examined three Bills C-10 — An Act to amend the Municipal Grants Act, C-32 — An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 28, 2000, S-13 — the Public Service Whistleblowing Act. The Committee concluded its study of Canada's Emergency and Disaster Preparedness and presented a final report. The Committee presented nine reports during the session.

Respectfully submitted,

Le président,

LOWELL MURRAY

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 22 février 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de déposer son

PREMIER RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et les Budgets des dépenses qui lui ont été déférés, dépose, conformément à l'article 104 du Règlement du Sénat, le relevé suivant des dépenses contractées à cette fin par le comité au cours de la deuxième session de la trente-sixième législature:

Relatif à son étude des budgets et des dépenses des mesures législatives:

Services professionnels	1 758,55 \$
Transport et Communications	—
Dépenses des témoins	1 979,25 \$
Autres dépenses	—
Total	3 737,80 \$

Votre comité a tenu 19 réunions et entendu 66 témoins, au cours desquelles, il a examiné deux Budgets des dépenses (1999-2000 et 2000-2001), deux Budgets des dépenses supplémentaires: Budget des dépenses supplémentaire (A) 1999-2000, et le Budget des dépenses supplémentaire (B) 1999-2000. Le comité a examiné trois projets de loi: C-10 — Loi modifiant la Loi sur les subventions aux municipalités, C-32 — Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 28 février 2000, S-13 — Loi sur la dénonciation dans la fonction publique. Il a aussi terminé son étude sur la question de la protection civile au Canada et présenté son rapport final. Il a présenté neuf rapports durant la session.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 21, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 5:06 p.m. to organize the activities of the committee.

[English]

Mr. Tōnu Onu, Clerk of the Committee: Honourable senators, I see a quorum. As clerk of your committee, it is my duty to preside over nomination for a chair of a committee. Are there any nominations?

Senator Banks: I have the honour to nominate Senator Murray.

Mr. Onu: It is proposed by Senator Banks that the Honourable Senator Murray be Chair of the committee. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Onu: Carried. I declare the Honourable Senator Murray to be Chair of the committee.

Senator Cools: That is unanimous.

Mr. Onu: The motion is carried unanimously. I invite Senator Murray to take the Chair.

Senator Lowell Murray (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Thank you, Senator Banks, for proposing my name.

Thank you, colleagues, for your confidence. It is a great honour to be given responsibility for the chairmanship of this committee. I am delighted to see so many of you back, having chosen or having been chosen to serve again on this committee. I think continuity is very important on a committee of this kind. I am sure you have found, as I have, that this committee, more than most, gives its members an opportunity for an overview of the activities of the government and an opportunity also to focus, from time to time, on particular policies or aspects of government operations. So while we can contribute a great deal, I hope, it is also quite a learning experience for most of us.

My first duty is to call for nominations for the position of deputy chair of this committee.

Senator Kinsella: Honourable senators, I nominate Senator Finnerty.

The Chairman: Thank you. It is moved by Senator Kinsella that Senator Finnerty be deputy chairman of this committee. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the said motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Senator Finnerty, I look forward very much to working with you.

Senator Finnerty is a relatively new senator but certainly not new to politics and political life in this country. She has been a member of this committee and is already well familiar with its work. She is well regarded and well respected in her own caucus.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 21 février 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 17 h 06, pour organiser ses activités.

[Traduction]

M. Tōnu Onu, greffier du comité: Honorables sénateurs, je vois que nous avons le quorum. En tant que greffier de votre comité, il est de mon devoir de présider à la mise en candidature pour le poste de président du comité. Y a-t-il des candidatures?

Le sénateur Banks: J'ai l'honneur de proposer le sénateur Murray.

M. Onu: Il est proposé par le sénateur Banks que l'honorable sénateur Murray soit élu président du comité. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

M. Onu: Adopté. Je déclare l'honorable sénateur Murray élu président du comité.

Le sénateur Cools: C'est une décision unanime.

M. Onu: La motion est adoptée à l'unanimité. J'invite le sénateur Murray à assumer la présidence.

Le sénateur Lowell Murray (président) occupe le fauteuil.

Le président: Merci, sénateur Banks, d'avoir proposé mon nom.

Je vous remercie de votre confiance, chers collègues. C'est un grand honneur pour moi de me voir confier la responsabilité de la présidence du comité. Je suis heureux de revoir un si grand nombre d'entre vous, qui avez choisi de servir de nouveau à ce comité, et qui avez été choisis. Je pense que la continuité est très importante au sein d'un comité comme le nôtre. Je suis persuadé que vous avez constaté, comme moi, que ce comité donne à ses membres, plus que la plupart des autres comités, la possibilité d'examiner l'ensemble des activités du gouvernement et d'examiner plus particulièrement, de temps à autres, certaines politiques ou certains aspects des opérations gouvernementales. Par conséquent, bien que nous puissions contribuer beaucoup, je l'espère, c'est aussi toute une expérience d'apprentissage pour la plupart d'entre nous. Encore une fois,

Ma première fonction consiste à faire un appel de candidatures pour le poste de vice-président du comité.

Le sénateur Kinsella: Honorables sénateurs, je propose le sénateur Finnerty.

Le président: Il est proposé par le sénateur Kinsella que le sénateur Finnerty soit élue vice-présidente du comité. Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Sénateur Finnerty, je suis très impatient de travailler avec vous.

Le sénateur Finnerty est arrivée au Sénat il y a relativement peu de temps, mais ce n'est certainement pas sa première participation en politique et à la vie politique dans notre pays. Elle a été membre de ce comité et connaît déjà bien la nature de ses travaux.

and in the rest of the Senate, so I dare say that you have made a very wise choice.

Congratulations again, senator.

Let me take the occasion also to thank Senator Cools who served as deputy chair of this committee during the previous session of Parliament for her collaboration and cheerful cooperation at all times.

It was a great pleasure working with you, senator, and on behalf all members of the committee I want to thank you for your contribution to our work. I am delighted to see you back and to know that you will be taking a full part in the deliberations of the committee.

Senator Cools: Thank you very much.

The Chairman: Honourable senators, before we proceed, there are several routine motions, motions that are virtually identical to the motions we passed at the organizational meeting of this committee in the previous session. These motions are being made in organization meetings of other committees, so I bespeak your understanding and cooperation as we go through them.

When we have finished with that, I would like to convene the meeting *in camera* very briefly to discuss future business. I assure you that, as far as I am concerned, that will be a brief meeting.

In the meantime, however, the Chair would entertain a motion:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the Committee, to be designated after the usual consultation; and

That the Subcommittee be empowered to make recommendations to the Committee with respect to agenda, inviting witnesses, and scheduling of meetings.

Senator Bolduc: I so move.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Now there is a motion to print the committee's proceedings.

[Translation]

The Chair will accept a motion that the committee print its proceedings; and that the Chair be authorized to set the number to meet demand.

Senator Finnerty: So moved.

The Chairman: Honourable senators, is it your pleasure to adopt the motion?

Some Hon. Senators: Yes.

The Chairman: The motion carries.

Elle est bien considérée et bien respectée dans son propre caucus ainsi que dans l'ensemble du Sénat, et j'ose donc dire que vous avez fait un choix très bien avisé.

Je vous offre encore une fois mes félicitations, sénateur.

Permettez-moi de profiter de l'occasion pour remercier le sénateur Cools de sa collaboration et de son aimable coopération pendant tout le temps où elle a été vice-présidente du comité au cours de la précédente session du Parlement.

C'était un grand plaisir de travailler avec vous, sénateur, et au nom de tous les membres du comité, je vous remercie de votre contribution à nos travaux. Je suis ravi de vous revoir parmi nous et de savoir que vous allez participer pleinement aux délibérations du comité.

Le sénateur Cools: Merci beaucoup.

Le président: Honorables sénateurs, avant d'aller plus loin, nous devons adopter plusieurs motions d'ordre administratif, qui sont virtuellement identiques à celles que nous avons adoptées lors de la séance d'organisation du comité au cours de la session précédente. Les autres comités adoptent des motions de cette nature lors de leurs séances d'organisation et je fais appel à votre indulgence et à votre coopération au fur et à mesure que nous les réglerons.

Quand nous en aurons terminé avec ces motions, j'aimerais tenir une réunion à huis clos pour discuter très brièvement des travaux futurs du comité. Je vous assure qu'en ce qui me concerne, la réunion sera brève.

Entre-temps, cependant, la présidence doit entendre une motion portant:

Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, de la vice-présidente et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; et

Que le sous-comité soit autorisé à faire des recommandations au comité relativement au programme, à l'invitation des témoins et à l'horaire des audiences.

Le sénateur Bolduc: Je propose la motion.

Le président: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Nous passons maintenant à une motion concernant l'impression des délibérations du comité.

[Français]

La présidence acceptera une motion que le comité fasse imprimer ces délibérations; et que la présidence soit autorisée à fixer la quantité en fonction des besoins.

Le sénateur Finnerty: J'en fais la proposition.

Le président: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la dite motion?

Des voix: Oui.

Le président: La motion est adoptée.

[English]

The Chairman: Carried. The Chair will entertain a motion:

That, pursuant to Rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the Committee from both the government and the opposition be present.

Senator Banks: I so move.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

[Translation]

The next motion deals with the financial report. That, pursuant to rule 104, the Chairman be authorized to report expenses incurred by the Committee during the last session. You have in front of you a copy of the committee's first report for the parliamentary session that has just ended.

Senator Banks: So moved.

The Chairman: Honourable senators, is it your pleasure to adopt the motion?

Some Hon. Senators: Yes.

The Chairman: The motion carries.

[English]

The Chairman will entertain a motion:

That the Committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the Committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of the Committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills, and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chair, on behalf of the Committee, direct the research staff in the presentation of studies, analyses, summaries, and draft reports.

Senator Mahovlich: I so move.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. The next motion would provide authority to allow the Chair and the Deputy Chair and the Clerk of the committee individually to sign off on the allocation of funds:

[Traduction]

Le président: Adopté. La présidence recevra maintenant une motion portant ce qui suit:

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un membre du comité du gouvernement et de l'opposition soient présents.

Le sénateur Banks: Je propose la motion.

Le président: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

[Français]

La prochaine motion a trait au rapport financier: Que, conformément à l'article 104 du Règlement, la présidence soit autorisée à faire rapport des dépenses faites au cours de la dernière session. Vous avez copie devant vous du premier rapport du comité pour la session parlementaire qui vient de se terminer.

Le sénateur Banks: J'en fais la proposition.

Le président: Vous plaît-il honorables sénateurs d'adopter la dite motion?

Des voix: Oui.

Le président: La motion est adoptée.

[Traduction]

La présidence est prête à recevoir une motion portant ce qui suit:

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déférés.

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés, et de projets de rapport.

Le sénateur Mahovlich: Je propose la motion.

Le président: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. La motion suivante donnerait au président, à la vice-présidente et au greffier du comité individuellement le pouvoir d'approuver par leur signature l'attribution de certains fonds:

That, pursuant to section 32 of the *Financial Administration Act*, authority to commit funds be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair and the Clerk of the Committee; and

That, pursuant to section 34 of the *Financial Administration Act*, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair and the Clerk of the Committee.

Senator Cools: I so move.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

[Translation]

The following motion enables the committee to authorize the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

Senator Ferretti Barth: So moved.

The Chairman: Honourable senators, is it your pleasure to adopt the motion?

Some Hon. Senators: Yes.

The Chairman: The motion carries.

[English]

Next is the designation of a member on committee business. We had a big discussion on this the last time, but I think you understand why we have to pass this motion. It has to do with the senators' attendance policy:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

- 1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy published in the Journals of the Senate on Wednesday, June 3, 1998; and
- 2) consider any member of the Committee to be on "official business" if that member is: (a) attending a function, event or meeting related to the work of the Committee; or (b) making a presentation related to the work of the committee.

Senator Doody: I so move.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Que, conformément à l'article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée individuellement au président, à la vice-présidente et au greffier du comité; et

Que, conformément à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement au président, à la vice-présidente et au greffier du comité.

Le sénateur Cools: Je propose la motion.

Le président: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

[Français]

La motion suivante est pour que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, aux besoins, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

Le sénateur Ferretti Barth: J'en fais la proposition.

Le président: Vous plaît-il honorables sénateurs d'adopter la dite motion?

Des voix: Oui.

Le président: La motion est adoptée.

[Traduction]

Nous passons maintenant à la désignation d'un membre à un engagement pour le comité. Nous avons eu une grosse discussion à ce sujet la dernière fois, mais je pense que vous comprenez pourquoi nous devons adopter cette motion. Elle concerne la politique relative à la présence des sénateurs:

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à:

- 1) déterminer si un membre du comité remplit un «engagement public» aux fins de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les Journaux du Sénat du mercredi 3 juin 1998; et
- 2) considérer qu'un membre du comité remplit un «engagement public» si ce membre: a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

Le sénateur Doody: Je propose la motion.

Le président: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

[Translation]

The following motion pertains to the travelling and living expenses of witnesses and reads that, pursuant to the Senate guidelines for witnesses' expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

Senator Bolduc: So moved.

The Chairman: Honourable senators, is it your pleasure to adopt the motion?

Some Hon. Senators: Yes.

The Chairman: The motion carries.

[English]

The Chair will entertain a motion from Senator Stratton:

That the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

Senator Stratton: I so move.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. I remind you that our time slot is Tuesdays at 9:30 a.m. in room 705 of the Victoria Building. Our second time slot, when necessary, at the moment, will be Wednesdays at 5:45 p.m. in room 705 of the Victoria Building. We will discuss some of these matters at our *in camera* meeting.

If there is no further business, colleagues, thank you very much. We will adjourn this meeting and proceed to an *in camera* discussion.

The committee continued *in camera*.

OTTAWA, Tuesday, February 27, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill S-6, to assist in the prevention of wrongdoing in the public service by establishing a framework for education on ethical practices in the workplace, for dealing with allegations of wrongdoing and for protecting whistleblowers, met this day at 9:32 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lowell Murray (Chairman) in the Chair.

[Français]

La motion suivante concerne les frais de déplacement des témoins et indique que, conformément aux lignes directrices du Sénat gouvernant les frais de déplacement des témoins, le comité peut rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement ait été présentée, mais que la présidence soit autorisée à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin s'il y a circonstance exceptionnelles.

Le sénateur Bolduc: J'en fais la proposition.

Le président: Vous plaît-il honorables sénateurs d'adopter la dite motion?

Des voix: Oui.

Le président: La motion est adoptée.

[Traduction]

La présidence recevra maintenant une motion du sénateur Stratton:

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

Le sénateur Stratton: Je propose la motion.

Le président: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. Je vous rappelle que le créneau prévu pour nos réunions est le mardi à 9 h 30, dans la salle 705 de l'édifice Victoria. Notre deuxième créneau, au besoin, est prévu pour l'instant le mercredi à 17 h 45 dans la salle 705 de l'édifice Victoria. Nous discuterons de certaines de ces questions au cours de notre séance à huis clos.

Si vous n'avez rien d'autre à ajouter, chers collègues, je vous remercie beaucoup. La séance est levée et nous passons à une discussion à huis clos.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

OTTAWA, le mardi 27 février 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi S-6, visant à favoriser la prévention des conduites répréhensibles dans la fonction publique en établissant un cadre pour la sensibilisation aux pratiques conformes à l'éthique en milieu de travail, le traitement des allégations de conduites répréhensibles et la protection des dénonciateurs, se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, pour en faire l'examen.

Le sénateur Lowell Murray (président) occupe le fauteuil.

The Chairman: Honourable senators, our order of reference is Bill S-6, known as the Public Service Whistleblowing Act. The bill was referred to the committee by the Senate on January 31. You will recall that, in the last session, the bill was numbered Bill S-13 and the committee held three hearings on it in April and May 2000. Honourable senators should have before them a copy of a précis, a legislative summary, prepared by the parliamentary library, which summarizes the evidence that the committee heard on Bill S-13 at that time.

Before I ask honourable senators whether they wish to proceed to clause by clause, we will hear from the sponsor of the bill, Senator Kinsella, who told us at our last meeting that several technical amendments will be proposed by one of his colleagues. These amendments were circulated to you during the past week.

Senator Kinsella: My colleague, Senator Finestone, will be seconder of the bill.

Honourable senators, as indicated at the last meeting of this committee, I did forward to you a copy of the bill, a copy of the technical amendments, as well as a brief review of the bill, as a reminder of where we had left off before prorogation of the last Parliament.

The good news is that we in Canada are fortunate in having a first-rate public service of which Canadians can be proud. We contribute to public administration in many countries around the world by our public servants being asked to assist other public services in best practices, et cetera.

Bill S-6 is an attempt to provide a necessary piece that is missing in a modern, highly ethical public service. Some countries around the world are a bit ahead of us in this respect, others I believe are coming on line with this. The model that we have presented in this bill is fair to both public service management and to public service employees. It is also equally fair to the people of Canada. That is why this whole notion of public interest is at the heart of this bill.

Honourable senators, clause 2 sets out the purpose of the bill, and therein the education function is described. We underscore the point that education is one of the three pillars of Bill S-6.

The second pillar is a complaint process that is respectful — and this is important to underscore — of the responsibility of departments and agencies to manage their own affairs in an ethical and efficient manner. The complaint process is such that the public interest commissioner will go to the department and tell them that they have a problem and ask them how they propose to resolve that problem. Therefore, it leaves in the hands of the deputy minister and the senior managers of a department, the responsibility to run their respective departments in an ethical and efficacious manner.

It is also necessary to protect the public employee, who ought not be forced to place his or her career on the line by speaking out on something that is unethical or, indeed, illegal. I believe this bill

Le président: Chers collègues, notre ordre de renvoi concerne le projet de loi S-6, mieux connu sous le nom de Loi sur la dénonciation dans la fonction publique. Le projet de loi nous a été renvoyé par le Sénat le 31 janvier. Vous vous rappellerez que, lors de la session précédente, le projet de loi portait le numéro S-13 et que le comité avait tenu trois audiences à son sujet en avril et en mai 2000. Chers collègues, vous devriez avoir devant vous un exemplaire du résumé législatif rédigé par la Bibliothèque du Parlement dans lequel sont résumés les témoignages entendus par le comité précédent au sujet du projet de loi S-13.

Avant de vous demander si vous souhaitez faire l'étude article par article, nous allons entendre le parrain du projet de loi, c'est-à-dire le sénateur Kinsella, qui nous a dit à la dernière réunion qu'un de ses collègues proposerait plusieurs modifications de forme. On a fait circuler le texte de ces modifications la semaine dernière.

Le sénateur Kinsella: Ma collègue, le sénateur Finestone, sera la comotionnaire.

Honorables sénateurs, comme il a été mentionné à la dernière séance du comité, je vous ai effectivement envoyé un exemplaire du projet de loi, un exemplaire des modifications de forme, ainsi qu'une brève récapitulation du projet de loi pour que vous sachiez où nous en étions avant que ne soit prorogé le Parlement.

La bonne nouvelle, c'est qu'au Canada, nous avons la chance d'avoir une fonction publique de premier ordre dont peuvent être fiers les Canadiens. Nous contribuons à l'administration publique dans de nombreux pays grâce à nos fonctionnaires auxquels on demande d'aider d'autres fonctions publiques à améliorer leurs pratiques et ainsi de suite.

Grâce au projet de loi S-6, nous aimerions ajouter un chaînon manquant qui ferait de notre fonction publique un organisme moderne et soucieux de l'éthique. Certains autres pays nous devancent légèrement à cet égard, et d'autres commencent à en tenir compte. Le modèle que nous présentons dans le projet de loi à l'étude est équitable à l'égard tant des gestionnaires de la fonction publique que de ses employés. Il est également équitable à l'égard des Canadiens et Canadiennes. C'est pourquoi le projet de loi à l'étude tout entier gravite autour de cette notion d'intérêt public.

L'article 2 énonce l'objet du projet de loi, soit la sensibilisation, suivi d'une description. Nous soulignons que la sensibilisation est l'un des trois piliers du projet de loi.

Le deuxième est un processus de suivi des allégations qui respecte — il importe de le souligner — la responsabilité des ministères et des organismes dans la gestion de leurs propres affaires de manière éthique et efficace. Le processus de suivi est tel que le commissaire de l'intérêt public communiquera avec le ministère pour l'aviser d'un problème et pour lui demander comment il projette de le régler. Par conséquent, la responsabilité d'administrer le ministère de manière éthique et efficace demeure entre les mains du sous-ministre et des cadres supérieurs.

Il faut aussi protéger le fonctionnaire. Sa carrière ne devrait pas être compromise du simple fait qu'il a dénoncé des agissements qui ne sont pas éthiques ou qui sont en fait illicites. Le projet de

is innovative in that it respects management's right to manage, as well as recognizing the responsibility of the conscientious and moral public servant to have a mechanism or framework within which to identify problems.

We have looked at a variety of places where the Public Service Commission might be located, and we think that the Public Service Commission is ideally situated because it is responsible for the implementation of the merit principle, which has been fairly effective and successful in our public service, otherwise we would not have one of the best public services in the world.

As well, the Public Service Commission is engaged in the educational, ethical and values issues that speak to a modern public service. Clauses 2 to 5 deal with the appointment of the commissioner; and clause 8 articulates, in particular, the education function. Clauses 9 to 17 deal with the complaint process; and clauses 18 to 22 are the anti-retaliation provisions. I think honourable senators are familiar with the model of the bill.

Based on the evidence that we have heard from witnesses, I came to the conclusion that we would be well-advised to make two small technical amendments relating to the matter wherein a complainant, or the whistle-blower, wishes to allow his or her complaint to be made public, it would not be an offence for them to do so. In the bill as presently drafted, the complainant would be forbidden from doing that.

We are proposing amendments to clauses 9 and 20. The purpose of the main amendment to clause 9 is to allow a whistle-blower, who asked for confidentiality at the time of making the allegation, to later withdraw the request for confidentiality. The withdrawal would have to be in writing.

The purpose of the corollary amendment to clause 20 is to make it clear that it would not be an offence to disclose the identity of a whistle-blower who has withdrawn his or her request for confidentiality.

That, Mr. Chairman, is a brief overview of the bill. I would be happy to participate in discussion on the bill if that is the desire of honourable senators.

The Chairman: Did you have anything to add, Senator Finestone?

Senator Finestone: It is unexpected privilege to share this particular seat with the honourable senator and, ill-prepared as I am, I am sure I will not be at a loss for words.

The committee heard from the Treasury Board team charged with drawing up a values and ethics statement based on the Tate report and other reports that had been brought to the government's attention regarding modernization of comptrollership in the Government of Canada in 1996. That followed the Tate report, and it included the concerns expressed by the Auditor General.

loi à l'étude est innovateur, en ce sens qu'il respecte le droit de la haute direction de gérer, tout en reconnaissant la responsabilité morale du fonctionnaire consciencieux d'avoir en place un mécanisme ou un cadre permettant de cerner les problèmes.

Nous nous sommes interrogés sur le meilleur organe auquel greffer la fonction de commissaire de l'intérêt public et nous avons examiné plusieurs possibilités. Nous en sommes venus à la conclusion que la Commission de la fonction publique était idéale parce qu'elle est responsable de l'application du principe du mérite qui a été jusqu'ici plutôt efficace et a donné de bons résultats, sans quoi notre fonction publique ne serait pas l'une des meilleures du monde.

De plus, la Commission de la fonction publique s'occupe déjà de valeurs, d'éthique et de sensibilisation, des enjeux de la fonction publique contemporaine. Les articles 2 à 5 du projet de loi concernent la nomination du commissaire; l'article 8, lui, décrit plus particulièrement la fonction de sensibilisation. Les articles 9 à 17 traitent du processus de suivi des allégations et les articles 18 à 22 regroupent les dispositions relatives à l'immunité. Je crois que mes collègues connaissent déjà le modèle dont s'inspire le projet de loi.

Les témoignages entendus m'ont porté à conclure que nous serions bien avisés d'apporter deux légères modifications de forme qui permettrait au plaignant ou au dénonciateur qui le souhaite de rendre publique son allégation. Si c'était le cas, il ne commettrait pas d'infraction. En effet, d'après le libellé actuel du projet de loi, le plaignant ne pourrait pas le faire.

Nous proposons donc des modifications aux articles 9 et 20 du projet de loi. La principale modification de l'article 9 aurait pour objet de permettre au dénonciateur qui a demandé que la confidentialité de son identité soit assurée au moment de faire la dénonciation, de retirer par la suite cette demande. Il faudrait qu'il le fasse par écrit.

La modification consécutive de l'article 20 a pour objet de bien préciser qu'il n'y a pas d'infraction si l'identité d'un dénonciateur qui a retiré sa demande de confidentialité est dévoilée.

Voilà, monsieur le président, le projet de loi en bref. Je suis tout à fait prêt à en débattre avec mes collègues si tel est leur souhait.

Le président: Aviez-vous quelque chose à ajouter, sénateur Finestone?

Le sénateur Finestone: C'est pour moi un privilège inattendu de partager ce siège particulier avec mon collègue et, bien que je sois mal préparée, je suis certaine de savoir quoi dire.

Le comité a entendu les porte-parole du Conseil du Trésor chargés de rédiger un énoncé des valeurs et de l'éthique en fonction du rapport Tate et d'autres rapports portés à l'attention du gouvernement concernant la modernisation de la fonction de contrôleur au sein du gouvernement du Canada en 1996. C'était après le dépôt du rapport Tate, et l'énoncé tenait compte des préoccupations exprimées par le vérificateur général.

After hearing from the Treasury Board officials, I was concerned that they were taking what seemed to be an inordinately long time to express ethics and values. Did Senator Kinsella's presentation add anything in terms of the cohesion, the sense of well-being and worth of the public service, particularly in light of the new Personal Information Protection and Electronic Documents Act, a large section of which deals with whistle-blowing responsibility?

The definitions in that act are very similar to the language used in this instance. I do not know if that was deliberate, but it certainly excludes the potential for conflict between the two documents.

I thought it important that the public sector team who were here should understand the intent that they be included in any whistle-blowing legislation. Since the government had seen fit to have a whistle-blowing section for the private sector, why should there not be a similar provision which would apply to the public sector which represents about 10 per cent of the workforce? Should there not be a fairness principle and an equity principle which applies to both sectors? I was comforted when I thought of it in that perspective.

I came across that whistle-blowing legislation as I was preparing for today's meeting. We may, indeed, learn something from the implementation of that legislation which we can apply to the public-sector bill.

I do have a concern, honourable senators, that a sunset clause should be included in this proposed legislation.

Australians in Queensland have been most concerned about the testimony they have heard in regards to whistle-blowing. An enormous number of complaints have been made, some of them quite frivolous in the end. It is quite damaging to the person against whom the complaint has been raised, who may feel there is a whole bunch of people going around and checking up on him or her. If it turns out to be frivolous, some damage may already be done to that person's psyche, his family, and his surroundings.

I would suggest some consideration of a time-sensitive clause so that the act can be examined to see if it is really working and whether it should be integrated into the public sector under the responsibilities of both union and management under the Treasury Board. That would be my only observation.

Senator LeBreton: When I was reading the bill, I had a question about the public interest commissioner. What legal assistance is available to a whistle-blower and the person upon whom the whistle has been blown? Is it just up to the public interest commissioner to decide whether a complaint is valid, or do people have access to legal advice? In particular, do they have access to lawyers in the Department of Justice?

Senator Kinsella: That is an excellent question. In the present situation, the financial costs that would be associated with a public servant blowing a whistle on an illegal or an immoral activity are totally on the shoulders of that public employee. That person

Après avoir entendu les témoins du Conseil du Trésor, j'étais préoccupée par le fait qu'ils semblaient prendre autant de temps pour énoncer les principes d'éthique et les valeurs. L'exposé du sénateur Kinsella a-t-il ajouté quoi que ce soit en termes de cohésion, de sentiment de bien-être et de valeurs de la fonction publique, à la lumière particulièrement de la nouvelle Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques dont une grande partie porte sur la responsabilité en matière de dénonciation?

Les définitions données dans cette loi ressemblent beaucoup à la terminologie utilisée dans le projet de loi à l'étude. J'ignore si c'était délibéré, mais cela exclut certes la possibilité de conflit entre les deux documents.

J'estimais important que l'équipe de la fonction publique qui est venue témoigner comprenne que le législateur souhaitait qu'elle soit incluse dans toute loi sur les dénonciateurs. Depuis lors, le gouvernement a jugé bon d'inclure un article relatif à la dénonciation à l'intention de l'entreprise privée. Pourquoi n'y aurait-il pas alors des dispositions analogues qui s'appliqueraient au secteur public, qui représente 10 p. 100 environ de la population active? Un principe d'équité et de justice ne devrait-il pas s'appliquer aux deux secteurs? Quand j'y ai réfléchi sous cet angle, cela m'a réconfortée.

J'ai trouvé par hasard cette loi relative aux dénonciations alors que je me préparais pour la réunion d'aujourd'hui. Nous tirerons peut-être, en réalité, de la mise en oeuvre de cette loi des enseignements que nous pouvons appliquer au secteur public.

Par contre, chers collègues, il faudrait effectivement inclure dans le projet de loi à l'étude une disposition de temporisation.

Au Queensland, les Australiens sont préoccupés au plus haut point par les témoignages qu'ils ont entendus au sujet des dénonciateurs. Un nombre d'allégations faramineux a été fait, certaines s'avérant très frivoles en fin de compte. Cela nuit énormément à la personne dénoncée qui se sent peut-être épiée par toute une armée de gens. Si l'allégation s'avère sans fondement, le tort causé au psyché de cette personne, à sa famille et à son entourage est peut-être déjà irréversible.

Je propose que soit envisagée la possibilité d'inclure une disposition sensible au temps pour que la loi puisse être examinée pour en vérifier l'efficacité et pour voir s'il y a lieu de l'appliquer au secteur public, sous la responsabilité partagée du syndicat et de la direction et sous la direction du Conseil du Trésor. C'est la seule observation que j'ai à faire.

Le sénateur LeBreton: À la lecture du projet de loi, j'avais une question au sujet du commissaire de l'intérêt public. Quelle aide juridique est à la disposition du dénonciateur et de la personne dénoncée? Est-ce simplement au commissaire de l'intérêt public de décider quand une plainte est valide ou les gens ont-ils accès à des services juridiques? Plus particulièrement, ont-ils accès à des avocats du ministère de la Justice?

Le sénateur Kinsella: Voilà une excellente question. Actuellement, le coût associé à la dénonciation par un fonctionnaire d'une activité illicite ou immorale est entièrement assumé par ce fonctionnaire. Il faudrait que la personne engage un

would have to hire a lawyer. They must be careful to avoid charges of slander and possible counter-suits.

Indeed, that occurred recently to a whistle-blower in the Department of External Affairs. The government counter-sued. The employee lost the suit. The Ministry of Foreign Affairs was deemed to be right. The award against the public servant was over \$300,000 which obviously would bankrupt that person. On appeal, the award was reduced to \$75,000.

Senator Finestone: The union is taking up that cause.

Senator Kinsella: As Senator Finestone says, currently, one can also go to one's public sector union. One can use the Public Service Staff Relations Act grievance mechanisms. However, the whole principle of our bill is that it is in the public interest to have public servants with knowledge bring forward cases of wrongdoing. They will not have to pay a lawyer to represent them to do that. As well, they will not lose their job or be red-circled. The public interest commissioner would take carriage of the matter, just as the Human Rights Commission takes carriage of complaints of racial discrimination in employment, for example. Obviously, the victim of such employment discrimination is without a job and has no resources to hire a lawyer to use the other processes. The public interest commissioner would take that burden of needing to hire a lawyer from the shoulders of the employee. That does not interfere with someone who wants to see recourse to the courts or the Public Service Staff Relations Act grievance mechanisms. Those avenues are still open to the employee.

Senator LeBreton: I am not entirely familiar with it although I did read about the case at the Department of Foreign Affairs. In that instance the parties were the whistle-blower and the minister. Do Department of Justice lawyers work on behalf of the government on a case like that? Is there not a conflict if you have lawyers from the Department of Justice representing both parties, or does the employee hire an outside lawyer? What process was followed?

Senator Kinsella: That is indeed a good question, Senator LeBreton. The current model is an adversarial model, but this bill does not propose an adversarial approach. This approach is that we will make a vehicle available that will encourage the department or the agency itself to solve its problem and to do so not at the expense of the public servant. This process avoids an adversarial approach.

We know from our experience that ministers are ultimately responsible, but very often the minister is the last one in the chain to learn about some terrible thing that has gone on in his or her department. In many ways, it is unfair to the minister. They do not know about it because the information does not come up the line.

Under this bill, the minister will be contacted by the public interest commissioner who will help the minister to discharge his or her duty. This is the uniqueness of this bill.

avocat. Il faut faire attention et se protéger contre des accusations de diffamation et d'éventuelles contre-poursuites.

En fait, c'est arrivé récemment à un dénonciateur, au ministère des Affaires étrangères. Le gouvernement a entamé une contre-poursuite. L'employé a perdu. Le ministère des Affaires étrangères a eu gain de cause. Le montant que la cour a ordonné au fonctionnaire de payer était de plus de 300 000 \$, ce qui manifestement l'aurait mis en faillite. En appel, le montant a été réduit à 75 000 \$.

Le sénateur Finestone: Le syndicat prend fait et cause pour l'employé.

Le sénateur Kinsella: Comme le dit le sénateur Finestone, actuellement, on peut aussi s'adresser à son syndicat. On peut recourir au mécanisme de grief prévu par la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique. Toutefois, le principe de base de notre projet de loi est qu'il est dans l'intérêt public de laisser les fonctionnaires conscients d'actes répréhensibles les dénoncer. Ils n'auront pas à payer un avocat pour les représenter à cette fin. Par ailleurs, ils ne perdront pas leur emploi ou ne verront pas leur poste bloqué. Le commissaire de l'intérêt public pourrait prendre la question en charge, tout comme la Commission des droits de la personne prend en charge les plaintes de discrimination raciale en milieu de travail, par exemple. De toute évidence, la victime d'une pareille discrimination est sans emploi et n'a pas les ressources voulues pour retenir les services d'un avocat qui l'aiderait à se prévaloir des autres mécanismes. Le commissaire de l'intérêt public en assumerait le fardeau. Cela ne nuit pas à celui qui souhaite aller devant les tribunaux ou qui veut déposer un grief en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique. Ces recours sont toujours disponibles.

Le sénateur LeBreton: Je ne connais pas à fond l'affaire du ministère des Affaires étrangères, bien que j'aie lu quelque chose à ce sujet. Dans cette affaire, les parties étaient le dénonciateur et le ministre. Les avocats du ministère de la Justice travaillent-ils pour le compte du gouvernement à ce genre d'affaire? N'y a-t-il pas un conflit quand les avocats du ministère de la Justice représentent les deux parties, ou bien faut-il que l'employé engage un avocat de l'extérieur? Quel processus a été suivi?

Le sénateur Kinsella: C'est vraiment une excellente question, sénateur LeBreton. Le modèle actuel est un modèle d'affrontement, mais ce n'est pas ce que propose le projet de loi à l'étude. L'approche mise de l'avant dans le projet de loi veut que nous mettions en place un mécanisme qui encouragera le ministère ou l'organisme à régler lui-même le problème et à ne pas le faire aux frais du fonctionnaire. On évite ainsi l'affrontement.

Nous savons d'expérience que les ministres sont responsables en fin de compte, mais très souvent, le ministre est le dernier à être mis au courant de ce qui se passe dans son ministère. De bien des façons, c'est injuste. Il en ignore tout parce que l'information ne circule pas vers le haut.

Aux termes du projet de loi à l'étude, le ministre en sera informé par le commissaire de l'intérêt public qui l'aidera à assumer sa responsabilité. C'est ce qui rend le projet de loi à l'étude si unique.

As a former deputy minister in Ottawa, I can understand the hesitancy of senior managers and people from Treasury Board, as the management organization, to deal with whistle-blowing. Obviously, they draw from the Department of Justice lawyers. That is their legal requirement. Although they may have some hesitation in dealing with anything to do with whistle-blowing, if they read our bill very carefully, they will see that, unlike other attempts to draft similar legislation, we are on their side. We will give them an opportunity to manage their way out of this problem. Parliament will be informed that there was a complaint against a particular department and that it was resolved. That is what we want to hear. We want to hear that nobody's career was adversely affected.

Senator Banks: I have a list of questions and I will ask them until you tell me when to stop. All my questions arise from the précis we received, and for which I am grateful.

The question was raised by some witnesses we heard on Bill S-13 about the definitions which exist in clause 3 and, in particular, the definition of "employee" on the one hand, and "public service" on the other. They referred to two different acts. The question was raised if that, in fact, means different parts of the public service are protected to different extents and in different ways. Do we want to take that into account? Should that be harmonized in this case?

Senator Kinsella: We considered what would be the best way to define "employee" and came to the conclusion that, with a new model, we would like to keep it tight. Therefore, the vast majority of employees, indeed, fall under the Public Service Employment Act, and it is that well-defined group of public servants that we are addressing here.

Senator Finestone has alluded to the fact that there are other pieces of legislation, such as the Environmental Protection Act, that contain a whistle-blowing provision. There are some others that apply to the private sector. For this purpose, we thought it would be better to use the well-defined group as provided for by the Public Service Employment Act. It was a deliberate decision.

Senator Banks: You have considered that matter, in other words?

Senator Kinsella: Yes.

Senator Banks: Would you comment on the reservation in clause 10 that was expressed by the Treasury Board people that this seems to bump up against the idea of knowing the identity of one's accuser?

This could lead, in some circumstances, to criminal charges. If I were a senior manager who had been accused of harassment, should I not be able to find out the name of my accuser, or is it more important in this case that the balance should rest on the side of anonymity? If that is so, might we run into a Charter conflict here?

En tant qu'ex-sous-ministre à Ottawa, je puis concevoir avec quelles réticences les cadres supérieurs et les gens du Conseil du Trésor, de même que l'organisme de gestion, peuvent avoir lorsqu'ils traitent de dénonciations. Manifestement, ils utilisent les services du ministère de la Justice. La loi les y oblige. Bien qu'il leur répugne peut-être d'avoir affaire à des dénonciations, s'ils lisent notre projet de loi avec soin, ils constateront que contrairement à des projets de loi antérieurs, nous sommes de leur côté. Nous leur donnons la possibilité de gérer de manière à trouver une solution. Le Parlement sera avisé qu'une plainte a été déposée contre un ministère particulier et qu'elle a été réglée. C'est ce que nous voulons entendre. Nous voulons avoir l'assurance qu'aucune carrière ne sera mise en jeu.

Le sénateur Banks: J'ai une liste de questions et je vais les poser jusqu'à ce que vous me demandiez de m'arrêter. Toutes mes questions découlent du document que nous avons reçu et dont je vous suis reconnaissant.

La question a été soulevée par certains témoins durant les audiences relatives au projet de loi S-13 au sujet des définitions de l'article 3 du projet de loi et, plus particulièrement, de la définition, d'une part, de «fonctionnaire» et, d'autre part, de «fonction publique». Elle renvoie à deux lois différentes. On a demandé si en fait cela signifiait que différentes parties de la fonction publique jouissent de protection différente. Faut-il en tenir compte? Faudrait-il harmoniser?

Le sénateur Kinsella: Nous nous sommes demandés quelle serait la meilleure façon de définir le «fonctionnaire» et en sommes venus à la conclusion que, dans le cadre du nouveau modèle, nous aimerions que les définitions soient très pointues. Comme la vaste majorité des fonctionnaires, en fait, tombent sous le coup de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, c'est à ce groupe bien défini de fonctionnaires que s'applique le projet de loi.

Le sénateur Finestone a fait allusion au fait qu'on trouve une disposition relative aux dénonciations dans d'autres textes de loi, comme la Loi sur la protection de l'environnement. D'autres encore s'appliquent à l'entreprise privée. Aux fins présentes, nous avons estimé préférable d'utiliser le groupe bien défini prévu dans la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Le choix a été délibéré.

Le sénateur Banks: En d'autres mots, vous y avez réfléchi?

Le sénateur Kinsella: Oui.

Le sénateur Banks: Pourriez-vous nous commenter les réserves exprimées par les gens du Conseil du Trésor au sujet de l'article 10 parce qu'il semble empêcher que l'on connaisse l'identité de la personne qui nous accuse?

Cela pourrait mener, dans certaines circonstances, à des accusations au criminel. Si j'étais un cadre supérieur accusé de harcèlement, ne devrais-je pas pouvoir connaître le nom de la personne qui m'accuse ou est-il plus important, dans ce cas-ci, que la balance penche en faveur de l'anonymat? Si c'est le cas, n'irait-on pas à l'encontre de la Charte?

Senator Kinsella: I am very glad, Senator Banks, that you raised that issue. I think the Treasury Board people were wrong. This is not a citizen-to-citizen private relationship we are talking about, it is the relationship of a public servant to the public. It is a relationship within a department of a departmental employee to his or her department. If something wrong is occurring in the department, the responsibility at the end of the day is the minister's. It is not that agent of the minister. All public servants are agents of the minister.

If the minister is ultimately responsible, we want the minister to be approached by the public interest commissioner because this is in the public interest, and the minister should be given the chance to know what is going on in his or her department.

In a sense, the individual perpetrator is irrelevant. The real issue is that all programs and actions of the corporation of the Government of Canada must be ethical. There may be some bad apples who are individual agents. This is why the deputy minister, through the minister, should have the chance to solve the problem in his or her department that may be caused by a given agent who misunderstands his or her mandate or whatever.

Senator Finestone: A sexual harassment charge is very debilitating to the family and to the person who is accused. I think that was the nature of the question.

The Chairman: My attention was drawn to that passage also.

Senator Kinsella, the point that was made by the Treasury Board representatives when they were before this committee last May is that Bill S-13 would be subject to the provisions of the Privacy Act, unless we decided to seek an exemption or an exclusion from it. Then they go on to say that, under the Privacy Act, you can protect the name of the individual making the disclosure, from the public, but they say that no one can withhold the name of the accuser from the accused, that the person has a right to know the case against him and the identity of the complainant-accuser.

You say they are wrong about that. Why do you say that? Have you run this past the legal counsel to the Senate?

Senator Kinsella: The answer to the last question is yes. The whole bill has been run by our legal counsel.

I go back to what I said to Senator Banks, which is that the proposed Public Service Whistle-blowing Act will deal with something going wrong in a government department. The department is responsible.

The Chairman: Senator, what this Whistle-blowing Act will contemplate is a situation in which an employee will blow the whistle on another employee, possibly his or her superior in the department, as having committed some wrongful act or omission, defined, as you know, as:

(a) an offence against any law

Le sénateur Kinsella: Sénateur Banks, je suis très heureux que vous ayez soulevé la question. Selon moi, les porte-parole du Conseil du Trésor avaient tort. Il ne s'agit pas d'une affaire privée entre deux particuliers, mais bien d'un fonctionnaire face au grand public. L'affaire met en jeu, d'une part, un ministère et, d'autre part, un fonctionnaire employé par ce ministère. Si quelque chose cloche au ministère, c'est au ministre qu'en revient la responsabilité en bout de ligne. Elle n'appartient pas à cet agent du ministre. Tous les fonctionnaires sont des agents du ministre.

Si la responsabilité revient en bout de ligne au ministre, nous souhaitons que le ministre soit approché par le commissaire de l'intérêt public parce que c'est dans l'intérêt public et qu'il faudrait donner au ministre la possibilité de savoir ce qui se passe dans son ministère.

En un certain sens, savoir qui a porté l'accusation comme tel est sans pertinence. Le véritable enjeu, c'est que tous les programmes et toutes les activités du gouvernement du Canada soient éthiques. Il y a peut-être des pommes pourries dans le baril, des agents individuels. C'est pourquoi le sous-ministre, par l'intermédiaire du ministre, devrait pouvoir régler lui-même au sein même de son ministère le problème posé par un certain agent qui a mal compris son mandat ou je ne sais quoi encore.

Le sénateur Finestone: Une accusation de harcèlement sexuel cause beaucoup de tort à la famille et à la personne qui est accusée. C'était, je crois, la nature de la question.

Le président: Mon attention a également été attirée par ce passage.

Sénateur Kinsella, le point qu'ont fait valoir les représentants du Conseil du Trésor lorsqu'ils sont venus témoigner devant le comité en mai dernier, c'est que le projet de loi S-13 serait assujéti aux dispositions de la Loi sur la protection de la vie privée, à moins que nous ne décidions de demander une exemption ou une exclusion. Ils poursuivent en affirmant qu'aux termes de cette loi, vous pouvez protéger le nom d'une personne divulguant les renseignements du grand public, mais que vous ne pouvez cacher à l'accusé le nom de son accusateur, que cette personne a le droit de connaître les faits qui lui sont reprochés et l'identité de la personne qui fait l'allégation ou l'accusation.

Vous dites qu'ils avaient tort. Pourquoi? Avez-vous consulté le conseiller juridique du Sénat?

Le sénateur Kinsella: La réponse à cette dernière question est oui. Nous avons soumis tous les projets de loi à notre conseiller juridique.

Je reviens à ce que j'ai dit au sénateur Banks, soit que le projet de loi sur la dénonciation dans la fonction publique portera sur des actes répréhensibles commis au sein d'un ministère. Le ministère en est responsable.

Le président: Sénateur, ce qu'envisage comme situation le projet de loi à l'étude, c'est le cas de l'employé qui en dénonce un autre, peut-être même son supérieur, qui aurait commis un acte répréhensible ou une omission que le projet de loi, comme vous le savez, définit ainsi:

a) il constitue une infraction à toute loi...

(b) likely to cause a significant waste of public money;

(c) likely to endanger public health or safety or the environment;

(d) a significant breach of an established public policy or directive in the written record of the Public Service; or

(e) one of gross mismanagement or abuse of authority.

Therefore, a public servant blows a whistle on an individual whom he or she believes to be guilty, if I could put it that way, of one of those transgressions.

The Treasury Board people who were here told us that you cannot withhold the name of the complainant from the person in respect of whom the whistle is blown. You say they are wrong about that.

Senator Kinsella: Yes.

The Chairman: I ask you whether, on that specific point, the views of our counsel have been sought. If you are wrong — heaven forbid — and the Treasury Board people are right, then your guarantee of confidentiality is not worth very much. The public will not know and the “blowee” will not know who the blower is.

Senator Kinsella: The public interest commissioner who has received the allegation will approach the department and outline the problem or the issue. It may be the director general of a certain program who is misinterpreting departmental policy. Names need not be mentioned. One looks at the policy. One looks at the effect of how it has been implemented. This is not intended to be a witch hunt. This is intended to get the department functioning in an ethical manner. If it is a question of a wrong between individuals, they can then seek recourse to the civil courts and sue each other.

If you would like to have legal counsel's view, one of my consultants is here. I will ask him to reflect upon this issue and to give me a note.

The Chairman: I do not know whether he is prepared to give us an opinion, but we might ask the law clerk to have a look at this. It contemplates making allegations of wrongful acts or omissions in the workplace, in confidence, to an independent commissioner. If you are right, there is no problem. If you are wrong, those who are about to take advantage of this legislation to blow the whistle ought to know that the guarantee of confidentiality is limited.

Senator Banks: On the same point, assuming confidentiality is essential, and that we represent to a potential whistle-blower that the act guarantees that his or her name will not be disclosed, I am concerned that there may be a conflict in that respect between the provisions in clause 10, and those contained in subclause 5(2). Clause 5(2) states that the commissioner may disclose, or may authorize any person acting on his or her behalf to disclose information that in the commissioner's opinion is necessary to conduct an investigation.

b) il risque d'entraîner un gaspillage considérable de fonds publics;

c) il risque de compromettre soit la santé publique, soit la sécurité, soit l'environnement;

d) il constitue un manquement à une politique ou à une directive publique et confirmée dans les documents de la fonction publique;

e) il constitue un cas flagrant de mauvaise gestion ou d'abus de pouvoir.

Par conséquent, le fonctionnaire dénonce une personne qu'il estime coupable, si je puis m'exprimer ainsi, d'un de ces actes.

Les gens du Conseil du Trésor qui sont venus témoigner nous ont dit qu'on ne peut cacher le nom du dénonciateur à la personne dénoncée. Vous dites qu'ils ont tort.

Le sénateur Kinsella: Oui.

Le président: Je vous demande si, sur ce point particulier, on a obtenu l'opinion du conseiller juridique. Si vous avez tort — Dieu nous en préserve — et que le Conseil du Trésor a raison, alors votre garantie de confidentialité ne vaut pas grand-chose. Ni le grand public ni la personne dénoncée ne saura qui l'a dénoncée.

Le sénateur Kinsella: Le commissaire de l'intérêt public auquel a été faite l'allégation communiquera avec le ministère pour exposer le problème. Il peut s'agir du directeur général d'un programme en particulier qui a mal interprété la politique du ministère. Il n'est pas nécessaire de mentionner des noms. Il suffit d'examiner la politique. On voit l'effet qu'a eu sa mise en oeuvre. Le but recherché n'est pas une chasse aux sorcières, mais bien que les ministères respectent les principes de l'éthique. S'il s'agit d'une question de tort entre particuliers, ils peuvent alors avoir recours aux tribunaux civils.

Si vous souhaitez avoir l'opinion d'un conseiller juridique, un de mes experts est ici. Je vais lui demander de réfléchir à la question et de me remettre une note à ce sujet.

Le président: J'ignore s'il est disposé à émettre une opinion, mais nous pourrions demander au légiste d'examiner la question. Des actes ou omissions répréhensibles commis en milieu de travail sont dénoncés en toute confiance à un commissaire indépendant. Si vous avez raison, alors il n'y a pas de problème. Par contre, si vous avez tort, ceux qui s'appêtent à profiter de cette loi pour faire une dénonciation devraient savoir que la garantie de confidentialité est limitée.

Le sénateur Banks: Dans le même ordre d'idée, si l'on assume que la confidentialité est essentielle et que nous affirmons à un dénonciateur potentiel que la loi garantit que son nom ne sera pas divulgué, je crains qu'il y ait un conflit sur ce plan entre les dispositions de l'article 10 et celles du paragraphe 5(2). Le paragraphe 5(2) stipule que le commissaire peut divulguer, ou autoriser les personnes agissant en son nom ou sous son autorité à divulguer les renseignements qui, à son avis, sont nécessaires à la tenue d'une enquête.

I can see a circumstance in my perhaps too fertile imagination in which a commissioner might determine that, in a particular instance, the identity of the accuser is so important to the question at hand that he releases it. It seems to me that this bill authorizes him or her to do that. Clause 10 states:

Subject to any lawful requirement made of the Commissioner under this Act or any law in force in Canada, the Commissioner shall keep confidential...”

However, the commissioner will be authorized by the passage of this bill to release information, which information does not preclude the name of the accuser. This may be a fine detail, but we might want to consider it. If the bill purports to provide confidentiality, this may be a chink.

Senator Kinsella: Clause 5 states that the public interest commissioner may release information subject to clause 10. It reads:

Subject to section 10, the Commissioner may make public any information that comes to the attention of the Commissioner as a result of the performance or exercise of the Commissioner's duties or powers under this Act if, in the Commissioner's opinion, it is in the public interest to do so.

Clause 10 reads:

Subject to any lawful requirement made of the Commissioner under this Act or any law in force in Canada, the Commissioner shall keep confidential the identity of an employee who has filed a notice with the Commissioner...

Senator Banks: My question is a legal one, and I am not a lawyer. I do not believe that clause 5(1) which states, "Subject to section 10..." governs clause 5(2) which does not contain that preamble. I think that clause 5(2) stands on its own and is not restricted by the provisions contained in clause 10. That restriction applies only to clause 5(1). If I were a lawyer, I would argue that clause 5(2) is not subject to clause 10.

My last question relates to clause 12(5), which covers the situation where the commissioner has found that an accusation is frivolous or vexatious. In that event, the commissioner may disclose to the person who has been accused or to the minister, or whomever else, the fact that such an accusation has been made.

Would that disclosure include the identity of the accuser? In other words, would he merely disclose the fact that an accusation has been made, or would he name the person who made the accusation?

Senator Kinsella: It would depend on whether it would be in the public interest to make that disclosure. For instance, if there were an allegation of a problem involving the Department of Transport which affected safety, and that allegation, although made in good faith was in fact erroneous, and the system did work well, then it would be in the public interest to make that clear. It is important that the public interest commissioner would tell, say, the deputy minister or the director, that the way this is being

Mon imagination est peut-être trop fertile, mais je peux très bien voir une situation où le commissaire pourrait déterminer que, dans un cas particulier, l'identité de l'accusateur est si importante, dans le contexte, qu'il la divulgue. Il me semble que ce projet de loi l'autorise à le faire. L'article 10 dit bien que:

Sous réserve de toute obligation légale qui lui est imposée par la loi ou toute autre loi en vigueur au Canada, le commissaire est tenu de garder confidentielle[...]

Cependant, le commissaire sera autorisé, avec l'adoption de ce projet de loi, à divulguer de l'information, laquelle n'exclut pas le nom de l'accusateur. C'est peut-être un très petit détail, mais nous devrions peut-être y réfléchir. Si le projet de loi prétend protéger la confidentialité des renseignements, ceci pourrait y être une faille.

Le sénateur Kinsella: Cet article 5 stipule que le commissaire de l'intérêt public peut divulguer de l'information sous réserve de l'article 10. Il dit bien:

Sous réserve de l'article 10, s'il estime que l'intérêt public le justifie, le commissaire peut rendre publics les renseignements dont il prend connaissance dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés en vertu de la présente loi.

À l'article 10, on lit:

Sous réserve de toute obligation légale qui lui est imposée par la présente loi ou toute autre loi en vigueur au Canada, le commissaire est tenu de garder confidentielle l'identité du fonctionnaire qui lui a présenté une dénonciation...

Le sénateur Banks: La question que je pose est d'ordre juridique, et je ne suis pas avocat. Je ne crois pas que le paragraphe 5(1), où on lit «Sous réserve de l'article 10...» assujettisse le paragraphe 5(2), qui ne contient pas ce préambule. Je pense que le paragraphe 5(2) est indépendant et n'est pas limité par les dispositions de l'article 10. Cette restriction ne s'applique qu'au paragraphe 5(1). Si j'étais avocat, je dirais que le paragraphe 5(2) n'est pas assujéti à l'article 10.

Ma dernière question concerne le paragraphe 12(5), qui traite de la situation où le commissaire conclut que l'objet de la dénonciation est trivial ou frivole. Dans ce cas, le commissaire peut divulguer à la personne qui a fait l'objet de l'accusation au ministre, ou à quiconque d'autre, le fait qu'une telle accusation a été portée contre elle.

Est-ce que cette information englobe l'identité de l'accusateur? Autrement dit, est-ce qu'il ne ferait que divulguer le fait qu'une accusation a été portée, ou désignerait-il l'auteur de l'accusation?

Le sénateur Kinsella: Cela dépendrait s'il est de l'intérêt public de le divulguer. Par exemple, s'il s'agissait d'une allégation au sujet d'un problème concernant le ministère des Transports qui touchait la sécurité, et que cette allégation, même faite de bonne foi, était en fait erronée et que le système fonctionnait bien, il serait de l'intérêt public de le dire clairement. Il est important que le commissaire de l'intérêt public dise, supposons au sous-ministre ou au directeur, que la manière dont ceci est interprété n'est pas

interpreted is not clear. It is not necessary to identify who raised the issue.

Senator Banks: But it may. Does clause 12(5) permit the commissioner to tell the deputy minister that Fred over there or Louise has made a false accusation, however well-intentioned?

Senator Kinsella: That is not the intent. There may be a circumstance where a name may be critical. The word "may" has been inserted to allow for that kind of discretion.

The thrust of my questions has to do with confidentiality. Is it, in fact, always guaranteed? If it is not, we must be careful not to say that confidentiality is always guaranteed. Confidentiality is to be maintained, but there are those circumstances, if there is criminal wrongdoing, when it is not in the public interest to maintain confidentiality. This is why the public interest commissioner must be a person with a high office who, with an eye to the public interest, may decide that this is of such offence to the public interest that the Attorney General should be advised, and disclose the name of the person who might be charged.

However, that is not his objective. His objective is not to enforce the Criminal Code, it is to provide this vehicle for wrongdoing or unethical conduct to be resolved within the department. I should think that, as with human rights cases, 99 per cent of the cases will be resolved at the conciliatory level.

Senator Comeau: Would the honourable senator clarify the meaning of clause 12(1), which states that no further action will be taken if the notice breaches subclause 9(4), which I understand refers to solicitor-client privilege? What does that mean? Clause 12(1) refers to the commissioner taking no further action if the notice breaches subclause 9.(4). Is that correct?

Senator Kinsella: Yes.

Senator Comeau: Do I understand correctly that, if it involves a question of safety or health, this does not apply?

Senator Kinsella: Yes.

Senator Comeau: What does that mean?

Senator Kinsella: It means that if an officer of a given department is dealing with someone else, but what he is engaged in is illegal, that relationship, which may be similar to a solicitor-client relationship, does not shield him from the application of the act. One cannot hide behind it. If one filed an allegation with the commissioner, that would not be an offence against whatever professional standard exists.

Senator Comeau: That is not a question of safety and health. I am not sure if CSIS comes under the Public Service Commission, but what about the question of national security? Should it not also be included as one of these items that we may not want to make public?

Senator Kinsella: I should think that, whatever the appropriate legislation is that governs CSIS —

claire. Il n'est pas nécessaire de donner le nom de la personne qui a soulevé le doute.

Le sénateur Banks: Mais c'est possible. Est-ce que le paragraphe 12(5) permet au commissaire de dire au sous-ministre que Fred, là-bas ou Louise a porté une fausse accusation, que ce soit ou non avec de bonnes intentions?

Le sénateur Kinsella: Ce n'est pas le but visé. Il pourrait y avoir des circonstances où il serait essentiel de divulguer un nom. Le terme «peut» a été mis là pour laisser la place à un tel jugement.

Là je veux en venir, avec ma question, c'est au concept de confidentialité. La confidentialité est-elle réellement toujours garantie? Si elle ne l'est pas, nous devons faire bien attention à ne pas dire que la confidentialité est toujours garantie. La confidentialité doit être préservée, mais il y a des circonstances, lorsqu'il y a une faute criminelle, où il n'est pas de l'intérêt public de préserver la confidentialité. C'est pourquoi le commissaire de l'intérêt public doit être un haut fonctionnaire qui, pour protéger l'intérêt public, peut décider qu'il s'agit d'une telle violation de l'intérêt public que le procureur général devrait en être avisé, et dévoiler le nom de la personne qui pourrait être accusée.

Cependant, ce n'est pas son objectif. Le but visé n'est pas d'appliquer le Code criminel, mais plutôt de constituer un moyen de résoudre les problèmes de faute ou de conduite, au ministère, qui soit contraire à l'éthique. J'ai l'idée que, comme pour les cas qui concernent les droits de la personne, 99 p. 100 des dossiers seraient résolus au niveau de la conciliation.

Le sénateur Comeau: L'honorable sénateur voudrait-il clarifier le sens du paragraphe 12(1), qui dit que le commissaire clôt le dossier s'il conclut que la dénonciation a été faite en violation du paragraphe 9(4) qui, si je comprends bien, concerne la protection des communications entre un avocat et son client? Qu'est-ce que cela signifie? Le paragraphe 12(1) stipule que le commissaire clôt le dossier s'il remarque une violation au paragraphe 9(4). Est-ce bien cela?

Le sénateur Kinsella: Oui.

Le sénateur Comeau: Dois-je comprendre que, s'il y a un motif d'inquiétude pour la santé ou la sécurité, ceci ne s'applique pas?

Le sénateur Kinsella: Oui.

Le sénateur Comeau: Qu'est-ce que cela signifie?

Le sénateur Kinsella: C'est que si l'agent d'un ministère donné traite avec quelqu'un d'autre, mais que ce qu'il fait est illégal, cette relation, qui peut être semblable à celle d'un avocat avec son client, ne le protège pas contre l'application de la loi. Personne ne peut se cacher derrière elle. La présentation d'allégations au commissaire ne serait pas une violation de quelconques normes professionnelles en vigueur.

Le sénateur Comeau: Ce n'est pas une question de santé et de sécurité. Je ne suis pas sûr que le CSRS soit régi par la Commission de la fonction publique, mais qu'en est-il de la sécurité nationale? Est-ce que ça ne devrait pas figurer au nombre de ces choses que nous ne voudrions peut-être pas voir divulguées?

Le sénateur Kinsella: Je présume que, quelle soit la loi qui régit le CSRS...

Senator Comeau: It would override this?

Senator Kinsella: They did file a complaint — and this is where confidentiality is obviously very important — so that one could not take action against a person for having breached the confidentiality under the CSIS Act.

Senator Comeau: Because of the highly sensitive nature of what an employee has reported to the Public Service Commissioner, or the commissioner in this case, should the commissioner be asked to take an oath of secrecy as well? He could be privy to extremely sensitive information of a national security nature.

Senator Kinsella: This is why we give this authority to the Public Service Commissioner, who is at the “secret” level of clearance in that capacity.

Your point raises this issue, namely, that we feel some kind of framework is needed within which unethical and illegal conduct must be brought forward and dealt with — not in an effort to try to crucify anyone, or to try to undermine any program, or to try to undermine the minister, but to allow the minister to know what is happening in his or her own department and to have a mechanism where the issue can be resolved within the department. It will not be a sufficient shield to hide behind to say, “I work for foreign affairs and I take certain oaths. I will not tell you anything.” Behind the cloak of secrecy, unethical and illegal activities can occur that may be of greater concern to the public interest.

Senator Comeau: If a hit squad is put into place, it might all come out in the wash.

Senator Kinsella: Yes.

The Chairman: Senators, are you ready to proceed to clause-by-clause consideration of this bill? Some matters have been raised here in respect of which we can ask for and we may or may not receive, depending upon whether he considers it proper or not, some comment from the Law Clerk of the Senate. None of the matters that have been raised suggests that there is a fatal flaw in the legislation.

Senator Kinsella: One of my key advisers on this bill is the legal counsel who worked on the drafting of the bill. For the clarity of the members of the committee, perhaps I could ask him to explicate the technical point that was important to honourable senators.

The Chairman: Mr. Carson, did you hear Senator Banks' question about the observations of the Treasury Board people when they were appeared before the committee?

Mr. Bruce Carson, Policy Adviser, Conservative Caucus: Yes, I had the opportunity to discuss this with Mr. Mark Audcent, the lead drafter of the bill, after Senator Banks asked his question. The response that I received from Mr. Audcent was that this bill would be right in conjunction with the Privacy Act and the Access to Information Act. Therefore, those acts would be subject to the

Le sénateur Comeau: Elle aurait préséance sur celle-ci?

Le sénateur Kinsella: Ils ont effectivement déposé une plainte — et c'est là où la confidentialité est, de toute évidence, très importante — pour que personne ne puisse prendre des mesures contre une personne qui a violé la confidentialité de l'information en vertu de la Loi sur le CSRS.

Le sénateur Comeau: Étant donné la nature hautement sensible de ce qu'un employé a dévoilé au Commissaire de la fonction publique, ou le Commissaire de l'intérêt public dans ce cas-ci, est-ce que ce commissaire ne devrait pas, lui aussi, faire serment de discrétion? Il pourrait être mis au courant de renseignements extrêmement délicats concernant la sécurité nationale.

Le sénateur Kinsella: C'est pourquoi nous attribuons ce pouvoir au Commissaire de la fonction publique qui, à ce titre, a une attestation sécuritaire de niveau «secret».

Votre question fait ressortir ce problème, ce besoin que nous ressentons d'une espèce de cadre au sein duquel une conduite contraire à l'éthique et illégale doit être révélée et qu'il y soit donné suite — absolument pas dans le but de crucifier qui que ce soit, ou de miner un programme quelconque ou le ministre, mais plutôt pour permettre au ministre de savoir ce qui se passe dans son ministère et d'avoir un mécanisme qui permettrait la résolution du problème au sein du ministère. Ce ne sera pas un bouclier assez grand pour se cacher et dire: «Je travaille pour les Affaires extérieures et j'ai fait certains serments. Je ne vous dirai rien.» Sous le couvert du secret, des actes contraires à l'éthique et illégaux peuvent avoir lieu, qui pourraient susciter de plus grandes préoccupations sur le plan de l'intérêt public.

Le sénateur Comeau: Si un commando était mis sur place, ça pourrait sortir tout seul au grand jour avec le reste.

Le sénateur Kinsella: Oui.

Le président: Chers sénateurs, êtes-vous prêts à procéder à l'étude article par article de ce projet de loi? Certaines questions ont été soulevées ici au sujet desquelles nous pourrions recevoir ou non, selon qu'il le jugera pertinent ou non, des commentaires du juriste du Sénat. Aucune des questions soulevées ne laisse entendre qu'il y ait une faille fatale dans le projet de loi.

Le sénateur Kinsella: L'un de mes principaux conseillers, au sujet de ce projet de loi, est le conseiller juridique qui a travaillé à la rédaction du projet de loi. Pour que ce soit plus clair pour les membres du comité, peut-être pourrais-je lui demander d'expliquer l'aspect technique que les honorables sénateurs ont trouvé important.

Le président: Monsieur Carson, avez-vous entendu la question du sénateur Banks au sujet des observations des gens du Conseil du Trésor, lorsqu'ils ont comparu devant le comité?

M. Bruce Carson, conseiller en politiques, Caucus conservateur: Oui, j'ai eu l'occasion de m'entretenir de ce sujet avec M. Mark Audcent, le principal rédacteur du projet de loi, après que le sénateur Banks ait posé sa question. La réponse que j'ai reçue de M. Audcent est que ce projet de loi serait appliqué tout à fait conjointement avec la Loi sur la protection de la vie

specific provision in this bill that deal with the issue of confidentiality. The identity of the person who is making the complaint would not be released under either one of those statutes.

The Chairman: It would not be released even to the person against whom the complaint is made?

Mr. Carson: That is right.

Senator Banks: Pardon my ignorance, but where does it say that, and how are we to be certain that this bill and its provisions would override the Privacy Act? Did I understand you to say that?

The Chairman: He is reporting Mr. Audcent as having said that there is an implied exemption from the Privacy Act and/or the Access to Information Act. There is an implied exemption in here, is that correct?

Mr. Carson: That is basically what Mr. Audcent reported to me. As this statute was later in time than the other two that are being put in place, the way it is worded in clause 10 would specifically exclude the release of that information under this bill.

The Chairman: I would have thought that there was a provision in the Privacy Act or the Access to Information Act that would say something along the lines of, "This governs all legislation unless there is an explicit exemption." That was the point that our friends from the Treasury Board made when they were here. They said that it was understood that Bill S-13 would be subject to the provisions of the Privacy Act, unless it is intended to seek exemption or exclusion from the said application. Mr. Audcent believes that these provisions will operate notwithstanding the Privacy Act or the Access to Information Act, and that there is an implicit exemption in here.

Senator Finestone: May I remind you that the Privacy Act does not cover the public sector, which is why I made my opening remarks. That is why this is very important. In the interest of equity and fairness, I suggest that workers in Canada, irrespective of who their employers are — with concerns about exceptions that are legal under the law, should definitely not be treated differently. I think that is the issue.

The Chairman: You make an interesting point because the representatives from Treasury Board say it is understood that Bill S-13, which is the former number given to this bill, would be subject to the provisions of the Privacy Act, unless it is intended to seek exemption or exclusion from the said application.

Senator Finestone: How can it be?

The Chairman: Perhaps we should ask them.

Senator Finestone: Frankly, I would like to see the Treasury Board people have a level of comfort that we are not going in a direction that counters any sense of cohesion or sense of the development of ethics and values within the workforce. Irrespective of the difficulty they are having with language to

privée et la Loi sur la protection des renseignements. Par conséquent, ces lois seraient assujetties aux dispositions spécifiques de ce projet de loi qui traitent de la confidentialité. Aucune de ces deux lois ne permettrait de divulguer l'identité du plaignant.

Le président: Elle ne serait même pas dévoilée à la personne contre qui la plainte a été déposée?

M. Carson: C'est bien cela.

Le sénateur Banks: Excusez mon ignorance, mais où est-ce que c'est écrit, et comment pouvons-nous être sûrs que ce projet de loi et ses dispositions auraient préséance sur la Loi sur la protection de la vie privée? Ai-je bien compris que c'est ce que vous avez dit?

Le président: Ce qu'il dit, c'est que M. Audcent lui a dit qu'il y a exemption implicite des dispositions de la Loi sur la protection de la vie privée et de la Loi sur l'accès à l'information. Il y a bien une exemption implicite, n'est-ce pas?

M. Carson: C'est en gros ce que m'a dit M. Audcent. Comme cette loi est postérieure aux deux autres qui sont en vigueur, la manière dont l'article 10 est formulé exclurait spécifiquement la divulgation de cette information en vertu de cette loi.

Le président: J'aurais pensé qu'il y avait une disposition dans la Loi sur la protection de la vie privée ou la Loi sur l'accès à l'information qui dirait quelque chose du genre «Ceci a préséance sur toutes les lois, à moins d'exemption explicite». C'est là que voulaient en venir nos amis du Conseil du Trésor lorsqu'ils ont témoigné devant nous. Ils ont dit qu'il était clair que le projet de loi S-13 s'appliquerait sous réserve des dispositions de la Loi sur la protection de la vie privée, à moins qu'elle vise à obtenir l'exemption ou l'exclusion d'une telle application. M. Audcent croit que ces dispositions seront en vigueur malgré la Loi sur la protection de la vie privée ou la Loi sur l'accès à l'information, et qu'il y a une exemption implicite là-dedans.

Le sénateur Finestone: Puis-je vous rappeler que la Loi sur la protection de la vie privée ne touche pas le secteur public, et c'est pourquoi j'ai fait mes remarques préliminaires. C'est pourquoi ceci est très important. Dans l'intérêt de l'équité et de la justice, je suggère que les travailleurs du Canada, quel que soit leur employeur — a part les exceptions prévues par la loi —, ne devraient absolument pas être traités différemment. Je pense que c'est cela, l'enjeu.

Le président: Vous soulevez là un point intéressant, parce que les représentants du Conseil du Trésor disent qu'il est clair que le projet de loi S-13 — c'est l'ancien numéro donné à ce projet de loi —, serait assujéti aux dispositions de la Loi sur la protection de la vie privée, à moins qu'il vise à obtenir l'exemption ou l'exclusion de ladite application.

Le sénateur Finestone: Comment cela se peut-il?

Le président: Peut-être devrions-nous le leur demander.

Le sénateur Finestone: Très franchement, j'aimerais bien rassurer les gens du Conseil du Trésor que nous n'allons pas adopter une orientation qui nuirait à la cohésion, ou au sens du développement de l'éthique et des valeurs au sein de la main-d'oeuvre. Abstraction faite de la difficulté qu'ils éprouvent à

drive ethics and values, which is what I got out of their presentation here, I think that Canada has ethics and values that are worthy of promotion. I think they are fairly well understood at a gut level, let alone any other level, irrespective of how they are written.

Canadians do not want people to go against the laws of the land and they do not want people to be committing acts that are not acceptable to the Canadian ethic and value structure. I do not know that this is anything different here.

There is a whole set-up in the new Personal Information and Privacy Act that takes into account the Canadian Standards Act, which has 10 definitions, and each definition has a subclause attached to it. All these are subject to the whistle-blowing provisions that are included in that act under section 27(1). It makes it very clear that any person who has reasonable grounds to believe that a person has contravened or intends to contravene a provision of the CSA model Division 1 may notify the commissioner — this is the Privacy Commissioner, so it is another step — of the particulars of the matter and may request that their identity be kept confidential with respect to the notification.

The Chairman: Excuse me. When you say the Privacy Act does not apply to the public sector, you are talking about what we call Bill C-6, as passed in the last session.

Senator Finestone: You and I had some concern about that bill. I did get your note. Thank you very much. You are right. It is becomes more and more curious.

The Chairman: They are talking here about another act, not that act. It is possibly the statute that created the position of Commissioner for Privacy.

Senator Finestone: Are you referring to what I just read?

The Chairman: You just read from Bill C-6. A statute existed prior to that act coming into force, and that statute protects the privacy of citizens from the idle curiosity of governments and other public agencies. That statute, among other things, created the position of Commissioner of Privacy, which was held by Bruce Phillips and is now held by George Radwanski. The Treasury Board people are saying this bill will be subject to that act, which does relate to the public sector.

Senator Banks: Exactly.

Senator Finestone: I hear you, but I think it does not.

The Chairman: I know from private discussions with the deputy chair and with others that it was the disposition of the committee to proceed to clause-by-clause examination today. We can still do that. None of the problems or concerns that have been expressed point to a fatal legal flaw. Nevertheless, Senator Kinsella, we are at the beginning of a new session of Parliament. Do you think it would be worth it for us to take the time to canvass this matter certainly with our own Law Clerk and possibly with those people from Treasury Board on that point?

définir l'éthique et les valeurs, et c'est d'ailleurs pourquoi je suis partie pendant leur présentation, je pense que le Canada a une éthique et des valeurs qui sont dignes d'éloges. Je pense qu'elles sont assez bien comprises de façon viscérale, et encore mieux à tout autre niveau, quelle que soit la façon dont elles sont écrites.

Les Canadiens ne veulent pas que les gens aillent à l'encontre des lois du pays et ils ne veulent pas que quiconque commette des actes qui ne sont pas acceptables dans le cadre de l'éthique et des valeurs du Canada. Je ne vois de différence ici.

Il y a toute une partie des nouvelles lois sur la protection des renseignements personnels et de la vie privée qui traite de la loi canadienne sur les normes, qui comporte dix définitions, et chaque définition est assortie d'un sous-alinéa. Toutes sont assujetties aux dispositions sur la dénonciation que renferme cette loi, au paragraphe 27(1). Il y est très clairement dit que quiconque a des motifs raisonnables de croire qu'une autre personne a contrevenu à l'une des dispositions de la section 1 de la Loi sur les normes, ou a l'intention d'y contrevenir, peut notifier au commissaire — il s'agit du Commissaire à la protection de la vie privée, donc c'est une autre étape — les détails sur la question et exiger l'anonymat relativement à cette dénonciation.

Le président: Excusez-moi. Lorsque vous dites que la Loi sur la protection de la vie privée ne s'applique pas au secteur public, vous parlez de ce que nous appelons le projet de loi C-6, qui a été adopté à la dernière législature.

Le sénateur Finestone: Vous et moi avons certaines préoccupations au sujet de ce projet de loi. J'ai reçu votre note. Je vous en remercie. Vous avez raison. C'est de plus en plus curieux.

Le président: Ils parlent ici d'une autre loi, pas de celle-là. C'est peut-être la loi qui a créé le poste de Commissaire à la protection de la vie privée.

Le sénateur Finestone: Est-ce que vous parlez de ce que je viens de lire?

Le président: Vous venez de lire un extrait du projet de loi C-6. Une loi existait déjà avant que celle-là entre en vigueur, et cette loi protège la vie privée des citoyens de la curiosité oisive des gouvernements et autres organismes publics. Cette loi, entre autre, a créé le poste de commissaire à la protection de la vie privée, qu'a occupé Bruce Phillips et qu'occupe maintenant George Radwanski. Les gens du Conseil du Trésor disent que ce projet de loi sera assujéti à cette loi, qui touche effectivement le secteur public.

Le sénateur Banks: Exactement.

Le sénateur Finestone: Je comprends ce que vous dites, mais je ne le pense pas.

Le président: Je sais, d'après des entretiens que j'ai eus en privé avec le vice-président et d'autres personnes, que le comité comptait aujourd'hui procéder à l'étude article par article du projet de loi. Nous pouvons encore le faire. Aucun des problèmes, ni aucune des préoccupations qui ont été exprimés n'indique une faille fatale d'ordre juridique. Néanmoins, sénateur Kinsella, nous n'en sommes qu'au début d'une nouvelle session parlementaire. Pensez-vous qu'il vaudrait mieux que nous prenions le temps d'examiner minutieusement la question avec notre propre légiste

The key point is whether there is an implicit exemption, as Mr. Audcent suggests.

Senator Kinsella: Mr. Chairman, I would want all honourable members of this committee to be comfortable that we have analyzed the bill as carefully as we possibly can. If further study is required by the committee, we should undertake further study.

The Chairman: Could I take the committee clause-by-clause up to a certain point and leave the title and clause 1 until another meeting? You could have one of your colleagues move the two technical amendments that you are proposing. We would complete most of the clause-by-clause examination, but we would not pass the clauses in question. That might become too complex. I was thinking out loud, and not very coherently, as it turns out.

Senator Cools: Chairman. Senator Kinsella has said that he thinks the committee should give the subject the proper consideration. I know that we are eager to move on with the bill, but one more meeting could perhaps satisfy these particular concerns. I think it is better to proceed in that way than to proceed clause-by-clause in a piecemeal way.

The Chairman: As soon as possible, let us arrange to have the Law Clerk here to discuss this bill. I do not think we need to go to Treasury Board people unless the Law Clerk gives us information that we feel would require that.

Senator Cools: I do think, Mr. Chairman, in the interests of the proper usage of time, that we should have the Treasury Board people on stand-by in case we want to ask them something. Then we would not have to go over to another day. We do not have to call them, but we should have them on stand-by.

I had one little question that was prompted by the whole notion of confidentiality. I was not a member of the Senate special committee on the Pearson matters, but I believe some senators here were. I do remember reading some of the testimony and having a great sense of alarm at some of the testimony that was given. In particular, I do not know if Senator Kinsella or Senator LeBreton remember, but there was testimony from the Deputy Minister of Justice, Mr. George Thompson at the time. I could be very wrong because I have not looked at this for many years, but it seems to me that he presented an approach to the subject-matter that essentially said that, since the Department of Justice people were lawyers, any advice they gave to anyone was within a solicitor-client relationship and that, somehow or other, the majority of government were the clients of the Department of Justice and, consequently, they were all able to be bound by the concept of solicitor-client privilege. I see one of the members who served on that committee smiling. All of that is a code for saying that they have to tell us nothing.

et, peut-être, avec les gens du Conseil du Trésor, à ce sujet? La question centrale est de déterminer s'il y a exemption implicite comme le prétend M. Audcent.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le président, je tiens à assurer à tous les honorables membres de ce comité que nous avons analysé le projet de loi aussi minutieusement qu'il était possible de le faire. Cependant, si le comité juge nécessaire de l'étudier plus en profondeur, il le faut.

Le président: Est-ce que je peux vous proposer de procéder à l'étude article par article jusqu'à un certain point, et de remettre l'examen du titre et du premier article à une autre séance? Vous pourriez demander à l'un de vos collègues de proposer les deux amendements techniques que vous suggérez. Nous pourrions faire la plus grande partie de l'examen article par article, mais nous ne traiterions pas des articles en question. Cela pourrait devenir trop complexe. Je réfléchissais tout haut, et pas de façon très cohérente, j'en ai peur.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, le sénateur Kinsella a dit qu'il pense que le comité devrait réfléchir comme il se doit à la question. Je sais que nous sommes pressés d'aller de l'avant avec ce projet de loi, mais une autre séance pourrait permettre, peut-être, de soulager ces préoccupations particulières. Je pense qu'il vaut mieux procéder ainsi que de faire l'étude article par article pêle-mêle.

Le président: Organisons-nous pour que le juriste puisse venir le plus tôt possible ici discuter de ce projet de loi. Je ne pense pas que nous ayons besoin de nous adresser aux gens du Conseil du Trésor, à moins que le juriste nous donne des informations qui, selon nous, le nécessiteraient.

Le sénateur Cools: Je pense cependant, monsieur le président, que dans l'intérêt d'une utilisation adéquate du temps, nous devrions demander aux gens du Conseil du Trésor d'être prêts à venir, au cas où nous ayons quelque chose à leur demander. Ainsi, nous n'aurions pas besoin de reporter la discussion à un autre jour. Nous n'avons pas besoin de les faire venir, mais au moins, ils devraient être prêts à le faire.

J'avais une petite question à poser, qui m'est venue à l'esprit avec toute cette notion de confidentialité. Je n'étais pas membre du Comité sénatorial spécial sur les affaires Pearson, mais il me semble que certains sénateurs qui sont ici l'étaient. Je me rappelle avoir lu des témoignages et avoir été très alarmée par certains d'entre eux. En particulier, je ne sais pas si le sénateur Kinsella ou le sénateur LeBreton s'en rappelle, mais il y avait le témoignage du sous-ministre de la Justice, M. George Thompson à l'époque. Je pourrais très bien me tromper, parce que je n'ai pas étudié la question depuis de nombreuses années, mais il me semble qu'il a présenté un tableau de la situation qui, en fait, revenait à dire que, puisque les employés du ministère de la Justice étaient des avocats, tout conseil qu'ils pouvaient donner à quiconque était protégé par la relation de l'avocat avec son client et que, d'une façon ou d'une autre, la majorité des employés du gouvernement étaient clients du ministère de la Justice et, par conséquent, ils pouvaient tous être liés par le concept de la relation de l'avocat avec son client. Je vois sourire l'un des membres de ce comité. Tout cela pour dire qu'ils ne sont tenus de rien divulguer.

Within the aspect of confidentiality, does this bill, Senator Kinsella, addresses those kinds of problems?

Senator Kinsella: Just to the point that, in the processing of an allegation by the public interest commissioner, one cannot hide behind client-solicitor privilege. It would be just to that extent.

Senator Cools: Your understanding and your intention is that no wrongdoing is to be shielded.

Senator Kinsella: Exactly.

Senator Cools: That is a good point to make.

The Chairman: Will we wind this up at our next meeting at 5:45? We may be able to meet when the Senate rises.

Senator Cools: The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs will be meeting at that time.

The Chairman: Various meeting will be going on. We will meet at 5:45 p.m. tomorrow.

I have received letters on the subject of whether our committee can meet when the Senate rises on Wednesdays. That, however, is a matter for the whips who really have the say on these matters. In the event that they agree to that, our time slot on Wednesdays will be when the Senate rises rather than at 5:45 p.m. We will leave the whips to work that out. However, tomorrow our meeting will be at 5:45, unless you hear differently. At that time we will wind this up. Mr. Audcent will be here, and we will ask representatives from Treasury Board to stand by as well.

Senators, I will adjourn the meeting now and ask you to stay for a moment, please, for an *in camera* session. We have some future business to discuss.

The committee continued *in camera*.

À ce propos de confidentialité, est-ce que ce projet de loi, sénateur Kinsella, traite de ce genre de problèmes?

Le sénateur Kinsella: Dans la mesure seulement où, lorsqu'une allégation est notifiée au Commissaire de l'intérêt public, personne ne peut se cacher derrière le privilège de protection des relations entre un avocat et son client. Dans cette mesure seulement.

Le sénateur Cools: À ce que vous comprenez, et votre but, c'est qu'aucune faute ne peut être cachée.

Le sénateur Kinsella: Exactement.

Le sénateur Cools: C'est un bon argument à soulever.

Le président: Est-ce que nous en terminerons avec cette question à notre prochaine réunion, à 17 h 45? Nous pourrions peut-être nous réunir à la clôture de la séance du Sénat.

Le sénateur Cools: Le comité sénatorial permanent des affaires légales et constitutionnelles doit se réunir à cette heure-là.

Le président: Plusieurs comités se réuniront à ce moment-là. Nous nous réunissons donc à 17 h 45 demain.

J'ai reçu des lettres au sujet de la possibilité pour notre comité de se réunir après la levée de la séance du Sénat les mercredis. C'est en fait aux whips de décider de ce genre de choses. Si jamais ils en conviennent, notre créneau horaire, le mercredi, serait après la clôture de la séance du Sénat plutôt qu'à 17 h 45. Nous laisserons les whips régler cette question. Cependant, demain, notre réunion aura lieu à 17 h 45, à moins d'indication contraire. Nous en terminerons alors avec cette question. M. Audcent sera ici, et nous demanderons aux représentants du Conseil du Trésor d'être prêts à venir au besoin.

Chers sénateurs, je vais maintenant déclarer la séance levée, mais je vous prie de rester un moment pour poursuivre à huis clos. Nous avons d'autres choses à discuter.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

The Honourable Senator Noël A. Kinsella, Sponsor of the bill;
The Honourable Senator Sheila Finestone.

L'honorable sénateur Noël A. Kinsella, parrain du projet de loi;
L'honorable sénateur Sheila Finestone.

From the Conservative Caucus:
Mr. Bruce Carson, Policy Adviser.

Du Caucus conservateur:
M. Bruce Carson, conseiller en politiques.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Tuesday, March 13, 2001

Le mardi 13 mars 2001

Issue No. 2

Fascicule n° 2

First meeting on:
Supplementary Estimates (A) for the
fiscal year ending March 31, 2001

Première réunion concernant:
Budget supplémentaire des dépenses (A)
pour l'exercice se terminant le 31 mars 2001

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Hervieux-Payette, P.C.
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, P.C.	Kirby
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Cools	(or Kinsella)
Doody	Mahovlich
Ferretti Barth	Stratton

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bolduc substituted for that of the Honourable Senator LeBreton (*March 1, 2001*).

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Comeau (*March 8, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Hervieux-Payette, c.p.
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, c.p.	Kirby
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Cools	(ou Kinsella)
Doody	Mahovlich
Ferretti Barth	Stratton

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bolduc substitué à celui de l'honorable sénateur LeBreton (*le 1^{er} mars 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Stratton substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (*le 8 mars 2001*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, March 1, 2001:

The Honourable Senator Robichaud, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Bryden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2001, with the exception of Privy Council Vote 25a.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 1^{er} mars 2001:

L'honorable sénateur Robichaud, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Bryden:

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier afin d'en faire rapport les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2001, à l'exception du crédit 25a du Conseil privé.

La motion, mise au voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 13, 2001

(3)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:32 a.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Lowell Murray presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Doody, Finnerty, Mahovlich, Murray, Stratton (8).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Treasury Board of Canada:

Keith Coulter, Assistant Secretary, Planning, Performance and Reporting Sector;

Andrew M. Lieff, Director, Expenditure Operations and Estimates Division.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 1, 2001, the Committee undertook its examination of the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2001.

Mr. Coulter made an opening statement and with Mr. Lieff answered questions from members of the Committee.

The committee considered future business.

At 11:22 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 13 mars 2001

(3)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Doody, Finnerty, Mahovlich, Murray et Stratton (8).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Conseil du Trésor du Canada:

Keith Coulter, secrétaire adjoint, Secteur de la planification, du rendement et des rapports;

Andrew M. Lieff, directeur, Direction des opérations des dépenses et prévisions budgétaires.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 1^{er} mars 2001, le comité entame son examen des dépenses prévues dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2001.

M. Coulter fait une déclaration, puis, avec l'aide de M. Lieff, répond aux questions des membres du comité.

Le comité examine des travaux futurs.

À 11 h 22, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tōnu Onu

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 13, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:32 a.m. to examine the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2001.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we have before us the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year 2000-2001, which will conclude in a very few days, and our witnesses are from the Treasury Board Secretariat.

Please proceed.

Mr. Keith Coulter, Assistant Secretary, Planning, Performance and Reporting Sector, Treasury Board Secretariat: Honourable senators, I appear before you today to discuss the government's Supplementary Estimates (A) for the fiscal year 2000-2001. They were introduced in Parliament on the March 1 of this year. I am pleased to have with me Mr. Andrew Lieff, who is the Senior Director of Expenditure Operations and Estimates.

The preparation of the Supplementary Estimates involves many people in the Treasury Board Secretariat, particularly in our three program sectors. The Expenditure Operations and Estimates division pulls all of the information together into the blue books that are tabled in Parliament, and that effort is led by Mr. Lieff.

The amounts reflected in the Supplementary Estimates (A) of 2000-2001 are consistent with the overall planned spending level as set out in the October 2000 Economic Statement and Budget Update. Specifically, the 2000-2001 Supplementary Estimates (A) seek parliament's approval to spend \$2.6 billion on expenditures that were not sufficiently developed or known when the Main Estimates or Governor General Special Warrants were prepared. The special warrants were used to obtain immediate funds to support the government's ongoing operations when Parliament was dissolved during the election period.

It should be noted that, of the total \$12.9 billion in spending identified in the Supplementary Estimates, \$10.3 billion represents adjustments to projected statutory spending, adjustments that have been previously authorized by Parliament and are provided for information purposes only.

[*Translation*]

As I indicated earlier, the total amounts earmarked in the Main Estimates and these Supplementary Estimates do not exceed the spending levels allocated for 2000-01 announced by the Minister

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 13 mars 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 32 pour examiner les dépenses prévues dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'année financière se terminant le 31 mars 2001.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, nous étudions aujourd'hui le Budget supplémentaire de dépenses (A) pour l'année financière 2000-2001 qui prendra fin dans quelques jours. Nos témoins d'aujourd'hui représentent le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Veuillez commencer.

M. Keith Coulter, secrétaire adjoint, Secteur de la planification, du rendement et des rapports, Secrétariat du Conseil du Trésor: Honorables sénateurs, je compare devant vous aujourd'hui pour vous parler du Budget supplémentaire des dépenses (A) du gouvernement pour l'année financière 2000-2001, qui a été déposé au Parlement le 1^{er} mars 2001. Je suis heureux que M. Andrew Lieff, directeur principal de la Division des opérations et des prévisions des dépenses, se joigne à moi aujourd'hui.

De nombreuses personnes au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor travaillent à l'élaboration du Budget supplémentaire des dépenses, en particulier dans nos trois secteurs de programmes. Sous la direction de M. Lieff, la Division des opérations des dépenses et prévisions budgétaires rassemble toutes les données contenues dans les livres bleus déposés au Parlement.

Les montants présentés dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) de 2000-2001 sont conformes aux niveaux de dépenses prévus dans l'Énoncé économique et la mise à jour budgétaire d'octobre 2000. Plus particulièrement, le Budget supplémentaire des dépenses (A) de 2000-2001 vise à obtenir l'autorisation du Parlement de consacrer 2,6 milliards de dollars à des dépenses qui n'avaient pas été identifiées de façon précise ou suffisamment élaborées quand le Budget principal des dépenses ou les mandats spéciaux du Gouverneur général ont été préparés. Les mandats spéciaux étaient nécessaires pour obtenir immédiatement des fonds devant servir à soutenir les opérations du gouvernement lorsque le Parlement a été dissous en prévision de la tenue des élections.

Il convient de noter que sur les 12,9 milliards de dollars totaux en dépenses indiqués dans ce Budget supplémentaire des dépenses (A), 10,3 milliards de dollars sont des rajustements survenus dans les dépenses législatives prévues que le Parlement a déjà approuvées et que les montants sont fournis à titre d'information uniquement.

[*Français*]

Comme je l'ai déjà mentionné, les sommes totales qui sont prévues au Budget principal des dépenses et au présent Budget supplémentaire des dépenses ne dépassent pas les niveaux de

of Finance in his Economic Statement and Budget Update of October 2000.

[English]

With respect to the voted requirements, there are a number of items affecting more than one organization. I will specify the two major items.

[Translation]

An amount of \$195.4 million to the Treasury Board of Canada Secretariat in order to distribute to departments and agencies compensatory amounts for the recent collective agreements and the related adjustments associated with conditions of employment. Collective bargaining resumed in early 1997, and these funds represent retroactive costs and additional salary costs for 2000-01.

One hundred and forty million, eight hundred thousand dollars to 25 departments and agencies under the carry-forward provision in order to meet various operational needs originally forecast for 1999-2000. The purpose of this measure is to reduce year-end spending and to improve cash management. It enables managers to carry forward from one year to another up to 5 per cent of their operating budget for the previous year. Operating budgets include salaries, operating expenses and minor capital expenditures.

[English]

In addition, there are a number of items that affect single organizations, such as \$595.4 million in additional funding for the Department of National Defence in support of essential operating and capital requirements. These include compensation for economic increases to the salaries of uniformed personnel, energy and operational costs, equipment maintenance, upgrade and replacement, construction and major capital acquisition program activities.

There is \$206.7 million for three claim settlements for which the Department of Indian and Northern Affairs has recently concluded negotiations: the Nisga'a Final Settlement, which settled a land claim in British Columbia; the Horse Lake Specific Claim in Alberta; and an out-of-court settlement with the Squamish First Nation in British Columbia.

The amount of \$140 million for Industry Canada is for a payment to Genome Canada to support genome centres across the country in order to improve the coordination of genomics research.

Next is \$116 million for the Canadian International Development Agency to provide much needed assistance to developing countries. Payments will be made to international organizations, under the umbrella of the United Nations, to demonstrate Canada's commitment to lead multilateral development assistance efforts to reduce poverty worldwide.

dépenses prévus pour 2000-2001, annoncés par le ministre des Finances dans son Énoncé économique et la mise à jour budgétaire d'octobre 2000.

[Traduction]

Pour ce qui est des crédits votés, il y a un certain nombre de postes touchant plus d'une organisation, dont les deux principaux sont les suivants:

[Français]

Un montant de 195,4 millions de dollars au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada en vue de distribuer aux ministères et aux organismes des montants compensatoires pour les récentes conventions collectives et les rajustements connexes liés aux conditions d'emploi. La négociation collective a repris au début de 1997, et les fonds représentent des coûts rétroactifs et des coûts salariaux supplémentaires pour 2000-2001.

Un montant de 140,8 millions de dollars à 25 ministères et organismes en vertu de la disposition relative au report pour répondre à divers besoins opérationnels prévus à l'origine pour 1999-2000. Cette mesure vise à réduire les dépenses de fin d'exercice et à améliorer la gestion de la trésorerie. Elle permet aux gestionnaires de reporter d'un exercice à un autre jusqu'à concurrence de 5 p. 100 de leur budget de fonctionnement de l'exercice précédent. Le budget de fonctionnement comprend les salaires, les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital secondaires.

[Traduction]

Par ailleurs, il y a un certain nombre de postes qui ne concernent qu'une seule organisation, notamment: 595,4 millions de dollars additionnels à la Défense Nationale pour combler des besoins essentiels de fonctionnement et en capital, notamment la compensation des augmentations économiques des salaires accordées au personnel militaire, les coûts de l'énergie et les dépenses de fonctionnement, l'entretien, la mise à niveau et le remplacement du matériel, les travaux de construction et les grands projets d'immobilisations.

Le montant de 206,7 millions de dollars pour le règlement de trois revendications pour lesquelles Affaires indiennes et du Nord Canada a récemment conclu des négociations: l'entente définitive avec la bande Nisga'a, qui a permis de régler une revendication territoriale en Colombie-Britannique, la revendication particulière de Horse Lake en Alberta et une entente à l'amiable avec la Première nation des Squamish, également en Colombie-Britannique.

Cent quarante millions de dollars à Industrie Canada pour le versement d'un paiement à Génome Canada afin d'améliorer la coordination des activités des centres de recherche sur le génome à l'échelle de notre pays.

Cent seize millions de dollars à l'Agence canadienne de développement international pour venir en aide aux pays en développement qui en ont grandement besoin. Les paiements sont versés aux organisations internationales qui oeuvrent sous les auspices des Nations Unies, afin de témoigner de la volonté du Canada à diriger les efforts multilatéraux d'aide au développement pour combattre la pauvreté dans le monde entier.

The \$101 million for the Treasury Board of Canada Secretariat is to cover the increased costs of public service insurance.

There is \$71.3 million for enhancements to the new Canadian Institutes of Health Research, in recognition of the need to develop a broader understanding of the underlying determinants of health, disease and the changing nature of health research.

The amount of \$64.4 million for Health Canada is for priority health initiatives announced in the February 1999 and February 2000 budgets. This funding will support the following initiatives: implementation of the Canadian Diabetes Strategy and the International Drug Strategy; innovative information and communications technology applications in health service delivery; support for the Organization for the Advancement of Aboriginal People's Health, Aboriginal Health Institute; initiatives to address the needs of people infected with hepatitis C; injury prevention initiatives for seniors; partnerships with the voluntary sector; and operational support for the Canadian Science Centre for Human and Animal Health in Winnipeg.

[Translation]

The main items referred to above account for \$1.6 billion of the \$2.6 billion for which parliamentary authority is sought. The balance of \$1 billion is divided among a number of departments and agencies. Specific details appear in the Supplementary Estimates.

[English]

With respect to changes in statutory spending, the major items with adjustments in the projected spending amounts are the following: \$3 billion for statutory payments to the pay equity settlement reached with the Public Service Alliance of Canada, which payments are pursuant to section 30 of the Crown Liability and Proceedings Act; \$4 billion for the Department of Finance for health care, including \$2.5 billion in order to provide a one-time supplement to the Canada Health and Social Transfer, as announced in the February 2000 budget, \$1.5 billion to assist the provinces and territories, as announced in the September accord with the provinces for health care renewal, in purchasing and installing of medical, diagnostic and treatment equipment, \$1 billion, and for addressing health care requirements for information and communications technology, \$500 million; a forecast increase of \$1.15 billion in equalization payments to provinces by the Department of Finance. This increase reflects changes in the forecasts, including population, provincial revenues, provincial fiscal disparities, and commodity prices.

Cent un millions de dollars au Secrétariat du Conseil du Trésor pour couvrir les coûts supplémentaires de l'assurance de la fonction publique.

Un montant de 71,3 millions de dollars pour des améliorations aux nouveaux instituts de recherche en santé du Canada, de manière à reconnaître la nécessité de mieux comprendre les éléments qui contribuent à la santé et aux maladies et la nature changeante de la recherche en santé.

Un montant de 64,4 millions de dollars à Santé Canada pour des initiatives prioritaires en santé, comprenant des mesures annoncées dans le Budget fédéral de février 1999 et celui de février 2000. Ces fonds appuient la mise en oeuvre de la Stratégie canadienne sur le diabète et de la Stratégie internationale antidrogue; la mise au point et l'essai de nouvelles technologies de l'information et de la communication pour la prestation des services de santé; le soutien à l'Organisation pour l'avancement de l'état de santé des Autochtones et de l'Institut de la santé autochtone; les initiatives répondant aux besoins des victimes de l'hépatite C, la mise au point d'un programme de prévention des blessures pour les aînés, la conclusion de partenariats avec le secteur de bénévolat et le soutien opérationnel pour le Centre canadien des sciences pour la santé humaine et animale à Winnipeg.

[Français]

Les principaux postes susmentionnés représentent 1,6 milliard de dollars des 2,6 milliards de dollars pour lesquels l'autorisation du Parlement est demandée. Le solde de 1 milliard de dollars est réparti entre un certain nombre de ministères et d'organismes. Des détails précis figurent dans le Budget supplémentaire des dépenses.

[Traduction]

En ce qui concerne les changements apportés aux dépenses législatives prévues, les principaux ajustements sont les suivants: trois milliards de dollars en paiements législatifs en exécution de l'entente sur la parité salariale conclue avec l'Alliance de la fonction publique du Canada. Ces paiements sont versés en vertu de l'article 30 de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, quatre milliards de dollars au ministère des Finances pour les soins de santé, y compris: un montant de 2,5 milliards de dollars afin de verser un supplément unique au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, tel qu'annoncé dans le budget fédéral de février 2000; un montant de 1,5 milliard de dollars pour aider les provinces et les territoires, tel qu'annoncé dans l'accord de septembre conclu avec les provinces pour le renouvellement des soins de santé, pour aider les provinces et les territoires à acheter et à installer des appareils médicaux de diagnostic et de traitement (1 milliard de dollars) et pour répondre aux besoins du réseau des soins de santé au chapitre des technologies de l'information et de la communication (500 millions de dollars); augmentation prévue de 1,15 milliard de dollars des paiements de transfert versés aux provinces par le ministère des Finances. Cette majoration reflète les modifications apportées aux prévisions sur lesquelles ces paiements sont fondés, notamment en ce qui a trait à la population, aux recettes

There is a forecast increase of \$200 million in public debt charges; \$170 million for the office of the Chief Electoral Office for costs associated with the November 2000 general election and by-elections held in 2000; \$145.5 million for the Canadian International Development Agency for the encashment of promissory notes in order to meet Canada's commitments to the replenishment of the African Development Fund; a forecast increase of \$79 million in payments by the Department of Human Resources Development for Old Age Security, the Guaranteed Income Supplement and the Allowance, reflecting minor changes in the average monthly benefits and expected number of eligible recipients.

There is a forecast decrease of \$309 million for the Department of Human Resources Development for grants to the trustees of Registered Education Savings Plans. This decrease reflects an adjustment to the very high forecast growth rate and the demand for the Canada Education Savings Grant program from levels encountered when the program was first introduced.

There is a forecast decrease of \$87 million in expenditures for the Canada Student Loans program of the Department of Human Resources Development, mainly reflecting the lower-than-expected take-up on assistance measures.

[Translation]

A forecast increase of \$1.8 billion for loans granted under the Canada Student Loans Program by Human Resources Development Canada now that the Government of Canada has taken over the funding of student loans effective August 1, 2000.

The main statutory items referred to above represent an adjustment totalling \$10.2 billion. The balance of \$80.6 million divided among a number of departments and agencies is addressed in detail in the Supplementary Estimates.

Honourable Senators, please do not hesitate to contact me if you require any additional information on this subject.

[English]

As I said at the outset, this involves a lot of effort in the Treasury Board Secretariat. What we have with us today is as much information as we could collect to support our appearance here. It is my hope that we will be able to find information about all of your areas of interest. Beyond that, we will commit to getting you the relevant information if we do not have it with us here today.

The Chairman: Thank you, Mr. Coulter

Senator Stratton: One of my old favourite topics is gun control. With respect to the Justice Department, on page 14 is a summary of the supplementary spending estimates for the

provinciales, aux disparités fiscales entre les provinces et aux prix des produits de base.

Augmentation prévue de 200 millions de dollars des frais de la dette publique; crédit de 170 millions de dollars pour le Bureau du Directeur général des élections pour les coûts associés à la tenue des élections générales de novembre 2000 et des élections partielles tenues en 2000; un montant de 145,5 millions de dollars pour l'Agence canadienne de développement international aux fins d'encaissement de billets à ordre, afin de respecter les engagements du Canada en matière de renflouement du Fonds africain de développement; augmentation prévue de 79 millions de dollars des paiements de Développement des ressources humaines Canada au chapitre de la Sécurité de la vieillesse, du Supplément de revenu garanti et de l'Allocation, en réponse à des changements mineurs dans les prestations mensuelles moyennes et le nombre prévu de bénéficiaires admissibles.

Diminution prévue de 309 millions de dollars pour Développement des ressources humaines Canada au titre des subventions pour les fiduciaires de Régimes enregistrés d'épargne-études. Cette diminution représente un rajustement du taux de croissance très élevé prévu initialement et établi sur la base du nombre des demandes présentées au moment de la mise sur pied du Programme de subvention à l'épargne-études du Canada.

Diminution prévue de 87 millions de dollars des dépenses au titre du Programme canadien de prêts aux étudiants de Développement des ressources humaines Canada, essentiellement à cause d'un recours plus faible que prévu aux mesures d'aide.

[Français]

Une augmentation prévue de 1,8 milliard de dollars au titre des prêts accordés en vertu du Programme canadien de prêts aux étudiants par Développement des ressources humaines Canada, par suite de la prise en charge, par le gouvernement du Canada, du financement des prêts étudiants à compter du 1^{er} août 2000.

Les principaux postes statutaires susmentionnés représentent un rajustement totalisant 10,2 milliards de dollars. Le solde de 80,6 millions de dollars, réparti entre un certain nombre de ministères et d'organismes, figure en détail dans le Budget supplémentaire des dépenses.

Honorables sénateurs, si vous avez besoin de renseignements supplémentaires à ce sujet, je suis à votre disposition.

[Traduction]

Comme je le disais au début, la préparation du Budget supplémentaire des dépenses représente beaucoup de travail pour le secrétariat du Conseil du Trésor. Nous vous avons soumis autant de données que ce que nous pouvions recueillir en prévision de notre comparution. J'espère que nous pourrions répondre à vos questions sur tous les sujets qui vous intéressent. Si nous ne pouvons pas le faire maintenant, nous nous engageons à vous transmettre ces renseignements par la suite.

Le président: Je vous remercie, monsieur Coulter.

Le sénateur Stratton: L'un de mes sujets favoris est celui du contrôle des armes à feu. Sous la rubrique ministère de la Justice, à la page 14, on trouve un résumé des dépenses supplémentaires

department. If you then look at page 39, at the top of the page under "Department" there is an amount for the Firearms Control Program, that amount being \$30 million. If you then go to page 114, there is a heading entitled "Explanation of Requirement," under which are two amounts, \$35,568 million and \$14,263, for a total of \$49,861 million.

How do we marry the 30 on page 39 with the other requests on page 114?

Mr. Andrew M. Lieff, Senior Director, Expenditure Operations and Estimates, Treasury Board of Canada: At the bottom of the table on page 114 is a footnote. When we advance Treasury Board Vote 5, we identify it for parliamentarians. Out that roughly \$49 million for the Firearms Control Program, \$30 million was advanced before the tabling of these Supplementary Estimates, and then we come here to actually appropriate the funds.

Senator Stratton: How much have we have spent to date? If you do not have that information with you, would you get back to me with the information, please?

Mr. Lieff: Including these Supplementary Estimates, I believe that the number is \$489 million. I will just double-check that.

Senator Stratton: No, Mr. Lieff, that is fine. Thank you.

The Chairman: That amount is greater than the entire operating expenditure of the whole department for one year. Of course, \$489 million is over a period of several years.

Senator Stratton: It was originally estimated to be \$65 million; the amount is now at \$489 million. That is a pretty outrageous number. Do you have any projections in the next fiscal year as to what our spending will be?

The Chairman: We will be looking at the Main Estimates tomorrow, Senator Stratton.

Mr. Lieff: We are on notice.

Senator Stratton: For National Defence, on page 124, under the heading "Construction" for "Barrack Block 65 Renovation — Winnipeg," the 2000-01 expenditure was \$1,063 million.

For clarification, there is an ongoing debate as to whether we relocate the Princess Patricia Canadian Light Infantry from its base in Winnipeg at the Kapyong barracks to Shilo. I want to know whether these improvements are to Kapyong or to another base.

Mr. Lieff: Senator, could I ask you to point it out? You are looking on page 124?

prévues pour le ministère. À la page 39, au haut de la page sous «ministère», on donne la somme de 30 millions de dollars pour le Programme de contrôle des armes à feu. À la page 108, sous la rubrique «explication du besoin», on trouve deux sommes, 35 568 millions de dollars et 14 263 millions de dollars pour un total de 49 961 millions de dollars.

Comment concilier cette somme de 30 millions de dollars donnée à la page 39 avec les autres demandes de fonds mentionnées à la page 108.

M. Andrew M. Lieff, directeur principal, Direction des opérations des dépenses et prévisions budgétaires, Conseil du Trésor du Canada: On trouve un renvoi au bas de la page 108. Lorsque nous avançons des fonds aux termes d'un crédit 5, nous justifions cette avance pour les parlementaires. Sur cette somme d'environ 49 millions de dollars affectée au Programme de contrôle des armes à feu, 30 millions de dollars ont été avancés avant le dépôt du Budget des dépenses supplémentaire, et nous vous demandons ensuite d'approuver l'affectation des fonds.

Le sénateur Stratton: Quelle partie de cette somme avons-nous dépensée jusqu'ici? Si vous n'êtes pas en mesure de répondre à cette question maintenant, pourriez-vous me communiquer ce renseignement?

M. Lieff: Si l'on tient compte du Budget supplémentaire des dépenses, je crois que cette somme s'élève à 489 millions de dollars. Je vais m'assurer d'avoir raison.

Le sénateur Stratton: Cela me suffit, monsieur Lieff. Je vous remercie.

Le président: Cette somme est supérieure au budget d'exploitation total du ministère pour une année. Cette somme de 489 millions de dollars s'applique cependant à plusieurs années.

Le sénateur Stratton: On a prévu à l'origine que le programme coûterait 65 millions de dollars; il a coûté jusqu'ici 489 millions de dollars. C'est une somme astronomique. Avez-vous fait des prévisions en ce qui touche vos dépenses pour la prochaine année financière?

Le président: Nous étudierons le Budget principal des dépenses demain, sénateur Stratton.

M. Lieff: Nous savons donc que vous poserez une question là dessus.

Le sénateur Stratton: Pour le ministère de la Défense nationale, à la page 79, à la rubrique «Construction» la somme de 1 063 millions de dollars est prévue en 2000-2001 pour le poste «Rénovation du quartier 65 — Winnipeg».

J'aimerais une précision de votre part. Il est question depuis un certain temps de réinstaller à la base de Shilo le Princess Patricia Canadian Light Infantry qui se trouve actuellement dans les quartiers Kapyong de la base de Winnipeg. J'aimerais savoir si on compte améliorer les quartiers de Kapyong ou ceux d'une autre base.

M. Lieff: Sénateur, pourriez-vous m'indiquer à quelle page vous trouvez ce renseignement? S'agit-il de la page 79?

Senator Stratton: Yes. You will see an italicized heading that reads "Air Forces" and under that you will see a heading entitled "Construction." The item I refer to is the first one under "Construction."

Mr. Coulter: It would not be listed if it were for the PPCLI. It would not be listed under "Air Forces." That will be for the Air Force part of that base.

Senator Stratton: Thank you.

The Chairman: On the same page, 124, under "Land Forces" is a line that reads "408 Squadron — Edmonton." Would that not be under Air Forces?

Mr. Coulter: I am not sure exactly what that item is, but the squadron would be in support of army operations. It is a light helicopter squadron, I believe.

Senator Banks: Gentlemen, in my previous life, and one which I sometimes rejoin, I was a musician. I work a lot with symphony orchestras, so my radar zooms in when I see the words "symphony orchestra." I note that there is what, to my knowledge, is an unusual expenditure in the form of a \$5 million grant to the endowment fund of the Montreal Symphony Orchestra, an unassailably good orchestra, one of the two best in the country.

Notwithstanding that, it is the Economic Development Agency of Canada that has made that grant, and that is an unusual source for such a grant. Can I now spread the news to orchestras that they can apply for endowment grants from the Economic Development Agency? They will be very glad to hear that. That is found at page 106.

Mr. Coulter: Let me respond by starting with the fact that Canadian Heritage supports the Montreal Symphony Orchestra, along with 35 other orchestras throughout the country, via the Arts Council of Canada. The Arts Council of Canada provides annually \$1.3 million to the MSO and \$1.4 million to the Toronto Symphony Orchestra.

Senator Banks: I was a member of the Canada Council for nine years, so I am familiar with that and the straits in which some but not all orchestras find themselves. This is a grant that is no doubt needed and justified, but it is coming from a strange place. I am wondering why that is so.

Mr. Coulter: It is consistent with CEDQ's — Canada Economic Development for Quebec Regions — mandate to promote economic development in the different regions of Quebec. In the context of CEDQ's action strategy for the greater Montreal area, the purpose of which is to make the city an international business and tourist destination, this was considered. It was weighed against CEDQ's mandate, and approval was given

Le sénateur Stratton: Oui. Il s'agit de la rubrique intitulée «Forces aériennes» et sous cette rubrique on en trouve une autre qui s'intitule «Construction». Le poste auquel je fais allusion est le premier sous la rubrique «Construction».

M. Coulter: Cette somme ne serait pas indiquée sous cette rubrique si elle se rapportait au PPPCLI. Elle ne se trouverait pas sous la rubrique «Forces aériennes». Cette somme s'appliquera à la partie de la base qui relève des forces aériennes.

Le sénateur Stratton: Je vous remercie.

Le président: À la même page, page 124, sous «Forces terrestres» on trouve une ligne où on lit «408 Escadron — Edmonton». Ce poste ne devrait-il pas figurer sous Forces aériennes?

M. Coulter: Je ne sais pas exactement ce qu'il en est, mais il s'agit d'un escadron d'appui aux opérations de l'armée. Si je ne m'abuse, il s'agit d'un escadron d'hélicoptères légers.

Le sénateur Banks: Messieurs, dans une vie antérieure à laquelle je reviens parfois, j'étais musicien. J'ai fait beaucoup de travail auprès des orchestres symphoniques et le mot «orchestre symphonique» attire toujours mon attention. Je vois dans le budget des dépenses supplémentaire une dépense inhabituelle de 5 millions de dollars. Il s'agit d'une subvention versée au fonds de dotation de l'Orchestre symphonique de Montréal, un très bon orchestre, et je dirais même l'un des deux meilleurs orchestres au Canada.

Cette subvention a été versée à l'orchestre par l'Agence de développement économique du Canada, ce qui me semble une source inhabituelle de subventions. Puis-je maintenant répandre la nouvelle auprès des orchestres symphoniques qu'ils peuvent désormais présenter une demande de subvention à l'Agence de développement économique du Canada? Ils seront très heureux d'apprendre cette nouvelle. Ce poste figure à la page 100.

M. Coulter: Permettez-moi d'abord de dire que le ministère du Patrimoine canadien accorde une aide financière à l'Orchestre symphonique de Montréal ainsi qu'à 35 autres orchestres canadiens par l'intermédiaire du Conseil des arts du Canada. Le Conseil des arts du Canada accorde 1,3 million de dollars par an à l'OSM et 1,4 million de dollars à l'Orchestre symphonique de Toronto.

Le sénateur Banks: J'ai été membre pendant neuf ans du Conseil des arts du Canada. Je suis donc au courant du rôle que joue le Conseil auprès des orchestres symphoniques et je sais aussi dans quelle situation difficile se trouvent beaucoup d'orchestres. Cette subvention est sans doute justifiée, mais je m'interroge au sujet de sa provenance. Je me demande ce qui explique qu'elle provienne de l'Agence de développement économique du Canada.

M. Coulter: Cette subvention cadre avec le mandat de l'ADECRCQ, l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, qui est de favoriser le développement économique des diverses régions du Québec. Cette subvention a été jugée appropriée dans le cas de la stratégie d'action de l'ADECRCQ pour le Grand Montréal. Cette stratégie vise à faire de Montréal une destination de choix pour les hommes d'affaires et

in the context of looking at the criteria and the mandate of that organization.

The short answer to your question is that any similar organization could come forward for consideration, if they met the criteria and the project was consistent with the mandate of a regional organization. It is unusual in the sense that that is not the normal way that these things are funded.

Senator Banks: It is very good news, and I will spread it. Thank you.

The Chairman: This is not just a grant, is it? As I understand it, it is some kind of an endowment that the regional agency in Quebec is —

Senator Banks: That is precisely my question.

The Chairman: — either contributing to or funding entirely.

Senator Banks: It is not an operating grant. It is a grant to an endowment fund. Most major arts organizations in Canada have endowment funds. That is the way in which the ones that survive survive bad times. They are for different purposes. Theatres have them for when it comes time to fix the roof or replace the seats. They all have endowment funds. That is the difference. This is not an operating grant but a grant to an endowment fund, which is an unusual thing in itself for a government to do. I am delighted to hear that it is “doable.” I will make it widely known.

The Chairman: There is nothing wrong with various worthy causes tapping a variety of governmental sources, not only at our level but at other levels of government. At our own level, one wonders about our ability to coordinate these or to look at them in some kind of coherent way. The question always is whether the left hand knows what the right hand is doing, I suppose.

There was at one time a cultural initiatives fund at the Department of Communications. Not to put too fine a point on it, it seemed to be under the control of the minister and the minister's office. It did not start with that government. Does that still exist?

Mr. Lieff: I am not sure.

The Chairman: I think it was called the Cultural Initiatives Program in the Department of Heritage.

Mr. Coulter: We will look here and see if we can find it.

Senator Bolduc: To continue with that question about the grant to the endowment fund for the MSO, did it come following the hard negotiations they had with the musicians?

Mr. Lieff: Senator, I am not familiar with that. It came out of an overall strategy for the Montreal region, and it was one of the items in that strategy, given the cultural and tourism potential.

les touristes de l'étranger. L'octroi de cette subvention a été approuvé parce que la subvention répondait au critère de financement et au mandat de cet organisme.

Pour répondre à votre question, tout organisme semblable pourrait présenter une demande de subvention qui serait approuvée si elle répondait aux critères de financement et correspondait au mandat de cet organisme. La subvention est inhabituelle dans la mesure où ce n'est pas la source habituelle de fonds pour les orchestres symphoniques.

Le sénateur Banks: C'est une très bonne nouvelle et je la répandrai. Je vous remercie.

Le président: Il ne s'agit pas simplement d'une subvention, n'est-ce pas? Il s'agit d'un fonds de dotation auquel l'agence régionale au Québec...

Le sénateur Banks: C'est exactement la question que je posais.

Le président: ... contribue ou que l'agence finance entièrement.

Le sénateur Banks: Il ne s'agit pas d'une subvention d'exploitation. C'est une subvention versée à un fonds de dotation. La plupart des grands organismes artistiques au Canada possèdent des fonds de dotation. C'est ce qui permet à certains de ces organismes de survivre lorsque les temps sont durs. Ces fonds sont constitués à diverses fins. Les théâtres ont recours à ces fonds de dotation pour réparer leur toiture ou pour remplacer les sièges de leurs salles. Tous les théâtres ont des fonds de dotation. Cette subvention n'est cependant pas une subvention d'exploitation mais une subvention versée à un fonds de dotation. Il est inhabituel que le gouvernement accorde ce genre de subvention. Je suis heureux de savoir que c'est possible. Je répandrai la nouvelle.

Le président: Rien ne s'oppose à ce que de bonnes causes reçoivent des fonds de diverses sources gouvernementales et de tous les paliers de gouvernement. On se demande cependant si la coordination est suffisante à cet égard au niveau fédéral. La question qui se pose est toujours de savoir si la main gauche sait ce que fait la main droite.

Il existait à un moment donné un fonds d'initiatives culturelles relevant du ministère des Communications. Je ne m'étendrai pas trop là-dessus, mais ce fonds semblait relever du ministre et de son cabinet. Ce n'est pas ce gouvernement qui a commencé cette pratique. Ce fonds existe-t-il toujours?

M. Lieff: Je n'en suis pas sûr.

Le président: Je crois qu'il s'agissait du programme des initiatives culturelles qui relevait du ministère du Patrimoine.

M. Coulter: Nous nous renseignerons à ce sujet.

Le sénateur Bolduc: Je reviens à la subvention accordée au fonds de dotation de l'OSM. Cette subvention a-t-elle été accordée à l'orchestre à l'issue des négociations difficiles qui ont eu lieu entre l'orchestre et ses musiciens?

M. Lieff: Sénateur, je ne sais pas ce qu'il en est à ce sujet. La subvention a été accordée dans le cadre de la stratégie globale destinée à la région de Montréal et qui vise à développer le potentiel culturel et touristique de cette ville.

Senator Bolduc: Do you have the criteria used by that Montreal strategy?

Mr. Lieff: I do not, senator.

Senator Bolduc: Do you think it would be possible to get that? Somehow an initiative can be within the bounds of that strategy, and that puzzles me a bit. That reminds me of the criteria we used at the development bank, and we finally ended up financing a go-go bar in Hull and some other places. I am a bit embarrassed by that.

Mr. Lieff: I would point out that the Montreal strategy itself was an overall plan that would have had to fit the criteria for that funding. I should mention, as Senator Banks pointed out, that this is an endowment. The \$5 million will go into a trust fund where only the interest can be used. Funding from other sources is applied to that. There are criteria on that front in terms of how the money gets spent.

I should also point out that if the foundation were to terminate its operations the \$5 million would come back to the government. It lasts so long as the foundation is operating and is generating the tourism and the cultural benefits that were envisaged.

Having said all that, I will do my best to get back to you with the criteria.

The Chairman: I presume that an announcement was made at the time by some minister or official, and perhaps you could send that to us so we can look at the rationale that was put forward.

Senator Bolduc: Am I in order, Mr. Chairman, if I go back to the Governor General Special Warrants?

The Chairman: Of course.

Senator Bolduc: Speaking of Canadian Heritage, I notice here that more than 10 per cent of the budget of the ministry, which is around \$800 million, is within that special warrants for the year 2001. I can understand that there are some warrants.

For example, in agriculture, we have something like \$170 million. We all know that the farmers in the West have difficulties. However, I am a bit puzzled that in the month and a half of the election period we needed 10 per cent of the budget.

I may be wrong, but in my mind a special warrant is there for when you need immediate funds. If we look at the summary of appropriations for those warrants, they are all over the place. It has become habitual.

I am talking about the special warrants at the beginning of the book. They are there for all executive agencies of the government. I have difficulty with that. I was quite alive in the 1950s, and when we used a Governor General's warrant it was for a specific reason, such as a disaster or a sudden economic crisis. It has now become a regular procedure. There are probably 200 of them, or something like that.

Le sénateur Bolduc: Avez-vous les critères relatifs à la stratégie de développement de Montréal?

M. Lieff: Non, sénateur.

Le sénateur Bolduc: Pourriez-vous nous les obtenir? Je me demande vraiment si ce genre d'initiative cadre avec cette stratégie. Cela me rappelle les critères qui étaient utilisés par la Banque de développement qui a fini par financer un bar de danseuses à Hull et à d'autres endroits. J'ai trouvé cela un peu gênant.

M. Lieff: Je vous souligne que la stratégie de développement de Montréal elle-même devait répondre au critère de financement. Comme le sénateur Banks l'a fait remarquer, il s'agit d'un fonds de dotation. Cette somme de cinq millions de dollars sera versée dans un fonds en fiducie et seul l'intérêt qu'elle rapportera pourra être utilisé. Il ne s'agit pas de la seule source de financement du fonds. Certains critères régissent la façon dont ces fonds peuvent être dépensés.

Je vous signale également que si la fondation devait cesser ses activités, cette somme de cinq millions de dollars serait remboursée au gouvernement. La fondation peut garder cette somme tant qu'elle existe et qu'elle crée des retombées touristiques et culturelles.

Je ferai de mon mieux pour vous obtenir les critères de financement.

Le président: Je suppose qu'un ministre ou un haut fonctionnaire a fait une déclaration à l'époque, et vous pourriez peut-être nous la faire parvenir pour nous permettre de comprendre quelle justification a été fournie.

Le sénateur Bolduc: Me permettez-vous, monsieur le président, de revenir aux mandats spéciaux du gouverneur général?

Le président: Bien entendu.

Le sénateur Bolduc: Au sujet de Patrimoine Canada, je remarque que plus de 10 p. 100 du budget du ministère, qui est de l'ordre 800 millions de dollars, relèvent de ces mandats spéciaux pour l'année 2001. Je peux comprendre l'utilité de certains mandats.

Par exemple, en agriculture, cela représente dans les 170 millions de dollars. Nous savons tous que les agriculteurs de l'Ouest ont des problèmes. Toutefois, je suis un peu sidéré de voir que, dans le mois et demi qui a suivi la période électorale, nous avons eu besoin de 10 p. 100 du budget.

Je me trompe peut-être, mais à mon avis, un mandat spécial est là pour répondre au besoin immédiat de fonds. Si nous examinons le résumé des affectations de crédit relatives à ces mandats, il y en a partout. C'est devenu chose courante.

Je veux parler des mandats spéciaux dont il est question au début du livre. Ils sont prévus pour tous les organismes exécutifs du gouvernement. Cela me cause un problème. J'étais bien là dans les années 50 et, à l'époque, lorsqu'on utilisait un mandat du Gouverneur général, c'était pour une raison précise, comme une catastrophe ou une crise économique soudaine. C'est devenu un procédé courant. Il y en a dans les 200 cette fois-ci.

Look, for example, at Foreign Affairs, to take one case. You will see that the explanation that you give in the budget covers just about any division of the ministry. They are all over the place.

Look at, for example, page 51 in English. When you have time, read that.

The Chairman: Yes, it is incredible.

Senator Bolduc: The policy has lost its sense. After all, the election period is only month and a half. Mind you, I am talking with you about this but normally I would talk to the minister. I think we are going overboard. Of course, I am not in the House of Commons, and we do not have the same role in the Senate with parliamentary oversight, but somehow I think that it has become a matter where we do not need approval by Parliament but just spend the money and report after that, and this is the report. I have difficulties accepting that as a formula. I think it is bad to do that.

For example, in Canadian Heritage, and I am not against this ministry in particular, there are more than 12 warrants, and those are only the total for each agency. There is something wrong with that. It is hard to believe that people cannot wait for 40 days, the period of an election, before spending money, that is, to wait until Parliament says "yes."

What is your explanation of that? I do not want to blame you, but it passes through your hands.

Mr. Coulter: It did pass through our hands.

Senator Bolduc: I suppose the minister was campaigning during those days. Does this mean that when the minister is not there it is easier to get money from Treasury Board?

Mr. Coulter: No, it does not mean that. Let me respond in a couple of ways.

Mr. Lieff and I learned a great deal about the warrants regime over the last several months. Neither of us had gone through an election period when warrants were required. We learned all about this regime very quickly and what it does and does not do.

The starting point is that we have to continue providing services to Canadians when Parliament is not sitting. This is a function of timing in the supply process. The reality we faced with this election when the writs were dropped was that we were very close to tabling a Supplementary Estimates document in Parliament. That would have happened, I believe, on November 3, if the normal calendar had played out. Thus, we in the Treasury Board Secretariat had to look at the situation with a very objective lens and ask, "What are the real cash flow requirements here, department by department?" It is a huge undertaking.

I can tell the committee that running the special warrants regime in preparing for these Supplementary Estimates and the Main Estimates at the same time stretched an organization that is thin and not geared up for this convergence of different exercises at the same time.

Prenons l'exemple des Affaires étrangères. Vous constaterez que l'explication fournie dans le budget s'applique à pratiquement toutes les divisions du ministère. On en retrouve partout.

Prenons par exemple la page 121. Lorsque vous aurez le temps, lisez là.

Le président: Oui, c'est incroyable.

Le sénateur Bolduc: La politique n'a plus aucun sens. Après tout, il n'y a qu'un mois et demi que les élections sont terminées. Remarquez, je vous en parle mais, en temps normal, j'en parlerais au ministre. Je pense que nous sommes en train de perdre tout bon sens. Bien entendu, je ne siège pas à la Chambre des communes, et le Sénat n'a pas le même rôle de surveillance parlementaire, mais j'ai quand même l'impression que c'est devenu une question où l'approbation du Parlement n'est plus utile, et on se contente de dépenser les fonds et de faire rapport ensuite, et voici le rapport. Il m'est difficile d'adopter une telle formule. Ce n'est pas la bonne façon de faire.

Par exemple, à Patrimoine canadien, et je n'ai rien contre ce ministère en particulier, il y a plus de 12 mandats, et ce ne sont que le nombre total pour chaque organisme. Cela n'est pas normal. Il est difficile de croire que les gens ne peuvent attendre 40 jours, la durée d'une période électorale, avant de dépenser, c'est-à-dire d'attendre jusqu'à ce que le Parlement donne son aval.

Qu'en pensez-vous? Je ne vous reproche rien, mais cela passe bien par vos mains.

M. Coulter: C'est effectivement passé par nos mains.

Le sénateur Bolduc: Je suppose que la ministre faisait campagne à cette époque-là. Est-ce à dire que lorsque la ministre est absente, il est plus facile d'obtenir des fonds du Conseil du Trésor?

M. Coulter: Non, ce n'est pas ce que j'ai voulu dire. Ma réponse est en deux volets.

M. Lieff et moi-même avons beaucoup appris au sujet du régime des mandats ces derniers mois. Aucun d'entre nous n'avait connu de période électorale où l'on avait eu besoin de recourir aux mandats. Nous avons très rapidement appris comment fonctionne ce régime et ce à quoi il sert et ne sert pas.

Au départ, il nous faut continuer à assurer des services aux Canadiens lorsque le Parlement ne siège pas. C'est une question de ponctualité du processus d'approvisionnement. Lors de la dernière période électorale, au moment de l'émission des brefs, nous étions sur le point de déposer un budget des dépenses supplémentaire au Parlement. Cela devait avoir lieu le 3 novembre, si l'on s'en tenait au calendrier normal. Ainsi, au Secrétariat du Conseil du Trésor, il nous a fallu examiner la situation avec objectivité et nous demander quels étaient les véritables besoins de liquidités par ministère. C'est une entreprise énorme.

Je peux dire au comité que gérer le régime des mandats spéciaux lors de la préparation de ce Budget des dépenses supplémentaire et du Budget des dépenses principal a exercé des pressions énormes sur une organisation qui n'a pas les ressources voulues pour mener de front différentes activités.

We went through it case by case, department by department, and the process is that the FAA was approved by Parliament. It allows special warrants and they have to meet certain criteria. In the Treasury Board Secretariat, this is a purely bureaucratic exercise. However, in the end, the process requires the minister, who in some cases was out on the campaign trail, to attest to the bureaucratic recommendation that these funds were required.

We then went through the three different issuances of warrants and we ended up with this figure, which we think is the right one.

Senator Bolduc: But you have \$3.5 billion. It is a lot of money. A huge part of that amount is for the heating fuel rebate, which was a new program announced during the election. It is obvious that the minister was in a conflict of interest. On the one hand, he said, "We will give you money," while on the other hand he asks the civil servants to prepare these warrants. My God, we are going very far these days. The Auditor General is not very happy about it.

I will give you another example. In the Department of Fisheries, over \$200 million was allotted during that period. The Auditor General is the same man who says that the Department of Fisheries has a huge problem of managing grants in particular, and those are grants.

That is just a reflection. Perhaps I am getting old.

Mr. Lief: Senator, I would like to try to explain a little bit of the context in terms of the timing. When an election is called, as Mr. Coulter mentioned, all business stops and we move into a different mode of trying to manage the operations of government. In fact, none of the warrants was issued during the election period. The election was over by the time the first warrant was issued. The warrant does not just cover the period of the election. In fact, it has to cover the period from the time the writs are dropped until we can obtain supply through these Supplementary Estimates. The authority in special warrants are required to manage all of the expenditures of government until Parliament passes Supplementary Estimates, supposing that they do.

Senator Bolduc: The government decides when we come back. It could have decided to come back in December, which would have solved that problem.

The Chairman: You understand that it cannot come back right away.

Senator Cools: Mr. Chairman, first, I want to underscore Senator Bolduc's concerns about the Governor General Special Warrants. I appreciate the position you gentlemen find yourselves in. The fact is, honourable senators, that last fall I cancelled trips so as to be ready to deal with that supply bill. That is because the natural expectation of Parliament would have been that such a supply bill would have come forward and that it would have been duly processed and voted on before an election was called. After all, it seems to me that one can make the assumption pretty clearly

Nous avons examiné les cas un par un, ministère par ministère, et le processus découle de la Loi sur la gestion des finances publiques qui a été approuvée par le Parlement. Celle-ci prévoit les mandats spéciaux qui doivent remplir certains critères. Au Secrétariat du Conseil du Trésor, c'est un exercice purement administratif. Toutefois, à la fin, il faut que la ministre, qui à l'occasion était en déplacement pour sa campagne, approuve la recommandation bureaucratique selon laquelle ces fonds étaient nécessaires.

Nous avons ensuite émis des mandats à trois reprises et nous avons fini par en arriver à ce chiffre, qui est le bon, à notre avis.

Le sénateur Bolduc: Mais vous prévoyez 3,5 milliards de dollars. C'est énorme. Une bonne partie de cet argent est destiné à la ristourne pour le mazout domestique, un nouveau programme annoncé pendant la campagne électorale. De toute évidence, le ministre était en conflit d'intérêts. D'une part, il disait: «Nous allons vous donner de l'argent», mais d'autre part, il demandait aux fonctionnaires de préparer ces mandats. Grand Dieu, il n'y a plus de limites de nos jours et cela ne plaît pas beaucoup au vérificateur général.

Je vais vous citer un autre exemple. Pour le ministère des Pêches, plus de 200 millions de dollars ont été attribués au cours de cette période. C'est le vérificateur général lui-même qui déclare que le ministère des Pêches a un énorme problème pour ce qui est de la gestion des subventions notamment, et ce sont bien des subventions.

C'est une remarque que je voulais faire. Je dois sans doute vieillir.

M. Lief: Sénateur, j'aimerais un peu vous expliquer la situation dans le temps. Lorsque les élections sont déclenchées, comme l'a dit M. Coulter, toutes les activités prennent fin et nous passons dans un mode différent pour diriger les opérations du gouvernement. En fait, aucun des mandats n'a été émis pendant la période électorale. Celle-ci était terminée, lorsque le premier mandat a été émis. Il ne s'applique pas simplement à la période électorale. En fait, il doit s'appliquer à la période écoulée depuis l'émission des brefs jusqu'à l'obtention de crédits prévus dans ce Budget des dépenses supplémentaire. Le pouvoir d'émettre des mandats spéciaux est nécessaire pour gérer toutes les dépenses du gouvernement jusqu'à l'adoption par le Parlement du Budget des dépenses supplémentaire, à supposer qu'elle ait lieu.

Le sénateur Bolduc: C'est le gouvernement qui décide du moment où le Parlement revient. Il aurait pu décider de reprendre en décembre, ce qui aurait résolu le problème.

Le président: Vous comprenez que la reprise ne peut pas avoir lieu tout de suite.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, je voudrais tout d'abord souligner les préoccupations du sénateur Bolduc quant aux mandats spéciaux du gouverneur général. Je comprends la situation dans laquelle vous vous trouvez, messieurs. Le fait est, honorables sénateurs, que j'ai dû annuler des déplacements à l'automne dernier pour être prête à examiner ce projet de loi de subsides. C'est parce que, dans l'état normal des choses, le Parlement aurait dû être prêt à examiner un projet de loi de subsides, lequel aurait reçu l'examen voulu et fait l'objet d'un

that government has a duty to ensure supply before calling an election. It seems to me that it is less than an adequate use of the Financial Administration Act to go into an election anticipating the use of special warrants.

Perhaps you gentlemen are not the appropriate people to ask this question of, however, I am wondering how and where the decision was taken not to bring forward a supply bill and to proceed into an election without adequate supply.

Mr. Lief: The Financial Administration Act expressly provides for the use of special warrants during an election period. In fact, that is the only time, following the so-called Milliken amendment in 1997 or 1998, that warrants can be used. In years gone by, the government was able to use special warrants during a period of adjournment. In fact, the governments of the time had been accused of prolonging adjournments by use of special warrants.

The FAA expressly foresees and provides for the use of special warrants to maintain essential government operations during an election period.

The Chairman: The last time we had a major debate on this matter was, I think, in 1989. The occasion was that there had been an election in November of 1988. We brought Parliament back as soon as we could in December to pass the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

That having been done just before the New Year, we packed it in until, I think, mid-April. We did not start another session until mid-April. Technically, we were in an adjournment period and Governor General Special Warrants were used. We had a large debate on it in the Senate afterward. I remember going back to amendments made to the FAA under the Diefenbaker government. I think it was, and so on.

There is a lot there as to what the criteria are. However, I do not see the difference between what was done in 1988-89 and what was done this year when you passed special warrants to tide you over the entire period. The only difference is the technical one that there was an adjournment between December 1988 and April 1989. We were still in a period of dissolution, if I can put it that way, between November 2000 and January 2001.

Perhaps the point is not important, but you said a few minutes ago that you considered it important enough to point out that the government is only permitted to pass Governor General's warrants during an election period, and that they cannot use them during an adjournment.

Mr. Lief: That is correct. In addition, to address the issue that you mentioned that arose in 1988-89, the amendment to the Financial Administration Act expressly provided that warrants could only be used when Parliament was dissolved for an election.

vote avant le déclenchement des élections. Après tout, il me semble qu'on peut supposer sans se tromper qu'il incombe au gouvernement de s'assurer que les fonds sont suffisants avant de déclencher des élections. À mon avis, débiter une période électorale en misant sur le recours aux mandats spéciaux ne représente pas une bonne façon d'appliquer la Loi sur la gestion des finances publiques.

Vous n'êtes peut-être pas les personnes auxquelles il convient de poser cette question, messieurs, mais je me demande qui a décidé, et à quel moment, de ne pas proposer un projet de loi de subsides et de déclencher les élections sans disposer des crédits suffisants.

M. Lief: La Loi sur la gestion des finances publiques prévoit expressément le recours aux mandats spéciaux en période électorale. En fait, c'est le seul moment, conformément à la fameuse modification Milliken de 1997 ou 1998, où l'on peut avoir recours aux mandats. Les années passées, le gouvernement a pu utiliser les mandats spéciaux pendant une période d'ajournement. En fait, on a reproché au gouvernement de l'époque de prolonger les périodes d'ajournement en ayant recours aux mandats spéciaux.

La Loi sur la gestion des finances publiques prévoit expressément le recours aux mandats spéciaux pour maintenir les opérations gouvernementales essentielles en période électorale.

Le président: La dernière fois qu'il y a eu un débat important sur cette question, c'était en 1989, sauf erreur. Il y avait eu des élections en novembre de l'année précédente. Le Parlement a repris ses travaux dès que possible, en décembre, pour adopter l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis.

Comme cela s'était fait juste avant le Nouvel An, nous avons fermé boutique jusqu'à la mi-avril, je crois. C'est à ce moment-là qu'une nouvelle session a débuté. Techniquement, nous étions en période d'ajournement et l'on a eu recours aux mandats spéciaux du gouverneur général. Il y a eu par la suite un important débat sur cette question au Sénat. Je me souviens de m'être reporté à des modifications apportées à la Loi sur la gestion des finances publiques sous le gouvernement Diefenbaker, si je ne m'abuse, etc.

On décrit en détail les critères qui s'appliquent. Toutefois, je ne vois pas la différence entre ce qui s'est fait en 1988-1989 et ce qui s'est fait cette année lorsque vous avez adopté des mandats spéciaux pour faire face aux dépenses pendant toute la période. La seule différence, c'est qu'à l'époque, entre décembre 1988 et avril 1989, nous étions en période d'ajournement. Par contre, entre novembre 2000 et janvier 2001, nous étions toujours en période de dissolution des Chambres, si je puis dire.

La remarque n'est peut-être pas importante, mais vous avez dit il y a quelques instants, que vous aviez jugé suffisamment important de signaler que le gouvernement a le droit d'adopter des mandats spéciaux du gouverneur général uniquement en période électorale, et qu'il ne peut pas le faire pendant un ajournement.

M. Lief: C'est exact. En outre, pour répondre à la question qui s'est posée en 1988-1989, la modification à la Loi sur la gestion des finances publiques prévoyait expressément que l'on ne pouvait avoir recours aux mandats que lorsque le Parlement avait

An express time limit within which to use special warrants was put in the act, up to 60 days following the return of the writs. Sixty days following the return of the writs would have taken us further into February. Under the technical rules of what would have been permitted, the government, theoretically, could have recalled Parliament on that criterion alone — later than it did — under the specific time frames set out in the act.

The Chairman: Neither Senator Bolduc nor I is making the argument as to the principles.

Senator Cools: My understanding, as well, is that these special warrants are not supposed to be used as routine business. My understanding is that the criterion that you have outlined, where you talk about a state of dissolution — I believe one of those criteria speaks to questions of urgency. It would take a long stretch of the imagination to ever believe that the Financial Administration Act was ever intended to look after routine affairs, or to substitute or supplant Parliament. The essence of Parliament, after all, is to provide supply. There are many sets of criteria that must be met to be able to use these particular warrants.

I understand and am sensitive to the position that you and the government are in. There was a time in our history when ministers used to have a fear of God, or a fear of going to prison, if they ever approached the use of these particular warrants. At the end of today's debate, what is crystal clear to us is that it is time for this committee or some other committee to study this particular phenomenon, as we did in 1989.

In today's community, the average member of the House of Commons and most ministers may never have heard the words "Governor General Special Warrants." It is time to bring on a renewal of some of that knowledge. I thank you for your forthrightness and for your honesty.

Mr. Coulter: Certainly in terms of the custom, practice and the history of all of this, we looked at everything carefully. We are able to say that we feel we applied the warrant regime against the criteria correctly for each and every one of the items for which we have asked for warrants. The wisdom of the regime, the calling of elections and the recalling of Parliament are a little bit out of our bureaucratic zone.

Senator Cools: I realize that.

Mr. Coulter: If honourable senators look at that, you obviously have a perspective on it that needs to be brought to bear. However, from our point of view, as people trying to sort through and cash-manage during this fairly lengthy period, we think that our use of warrants was proper.

Senator Cools: I am aware of that and am sensitive to that. I am saying that, in principle, it is not right or acceptable for a government to say that they do not have to bring a supply bill because, after all, we can go into an election and we can rely on the FAA. That is the principle with which I have taken issue. That

été dissous en vue des élections. On a prévu dans la loi une date limite précise pour l'utilisation des mandats spéciaux, soit jusqu'à 60 jours suivant le dépôt des brefs d'élection. Si l'on avait appliqué les 60 jours suivant le dépôt des brefs, cela nous aurait mené jusqu'en février. En vertu des règles techniques de ce qui était permis, le gouvernement, en théorie, aurait pu rappeler le Parlement uniquement en se fondant sur ce critère — plus tard qu'il ne l'a fait — conformément au délai précis annoncé dans la loi.

Le président: Ni le sénateur Bolduc ni moi ne remettons en cause les principes.

Le sénateur Cools: Je crois savoir également que ces mandats spéciaux ne sont pas censés être utilisés de façon courante. D'après mes renseignements, le critère dont vous avez parlé, notamment pendant la dissolution des Chambres — sauf erreur, l'un de ces critères est en rapport avec l'urgence de la situation. Il faudrait vraiment faire preuve d'imagination pour penser un seul instant que la Loi sur la gestion des finances publiques a été adoptée pour faire face aux affaires courantes, ou pour remplacer le Parlement. Le rôle fondamental du Parlement, après tout, est d'adopter les crédits. Il y a toute une série de critères qu'il faut remplir pour pouvoir utiliser ces mandats spéciaux.

Je comprends le problème et je suis sensible à la situation dans laquelle le gouvernement et vous vous trouvez. Il y a eu une époque de notre histoire où les ministres craignaient Dieu, ou craignaient d'aller en prison s'ils envisageaient seulement d'avoir recours à ces mandats. À la fin du débat d'aujourd'hui, il est clair comme de l'eau de roche, à nos yeux, que le moment est venu pour notre comité ou un autre d'étudier ce phénomène, comme nous l'avons fait en 1989.

À l'heure actuelle, le simple député à la Chambre des communes et la plupart des ministres n'ont peut-être jamais entendu parler des mandats spéciaux du Gouverneur général. Le moment est venu de leur rafraîchir la mémoire. Je vous remercie de votre franchise et de votre honnêteté.

M. Coulter: Pour ce qui est de l'usage, de la pratique et de l'historique de cette question, nous avons tout passé au peigne fin. Nous pouvons dire que, à notre avis, nous avons appliqué le régime des mandats en respectant pleinement tous les critères relativement à tous les postes pour lesquels nous avons demandé l'émission d'un mandat. La pertinence du régime, le déclenchement des élections et le rappel du Parlement sortent quelque peu de notre champ de compétence administrative.

Le sénateur Cools: Je le comprends.

M. Coulter: Si les honorables sénateurs se penchent sur cette question, vous avez manifestement une opinion sur la question dont il faut tenir compte. Toutefois, de notre point de vue, en tant que fonctionnaire qui s'efforcent de gérer les finances de l'État pendant cette période relativement longue, nous estimons avoir utilisé à bon escient les mandats spéciaux.

Le sénateur Cools: J'en suis consciente et je comprends. Ce que je veux dire c'est que, en principe, il n'est pas normal qu'un gouvernement dise qu'il est inutile de présenter un projet de loi de subsides parce que, après tout, nous pouvons déclencher des élections et nous en remettre à la Loi sur la gestion des finances

is not an issue to be addressed by you; that is for your political masters.

Senator Bolduc: I would like to mention two other examples of what we are talking about. For firearms controls, for example, a figure of \$96 million is specified for special warrants. In public expenditure, we have the acquisition of Canada Place in Edmonton for \$98 million, and the acquisition of Ottawa City Hall for \$36 million. Why that occurred in this period, I do not know. Maybe it was a process that you had to do, I do not know. It is very curious.

The Chairman: Have those transactions been completed?

Mr. Lief: Yes, they have.

The Chairman: Perhaps someday we will look at all the criteria, including the question of urgency, and whether the expenditure could be described as unforeseen. I remember that word coming up.

Senator Cools: It seems that it is urgency and being unforeseen that is required during dissolution.

Mr. Coulter: Urgency required for the public good is one criterion.

Mr. Lief: When we were researching the 1989 debates, we determined, in fact, that the government of the time used special warrants to provide for maintaining the ongoing operations of government — for example, to pay public servants or to continue to provide Canadians their CPP pensions or their unemployment cheques, that kind of thing. All of these ongoing operations were considered, at the time, to meet the criterion of “urgently required for the public good.” The debates and in the legal opinions that were offered at the time, including an opinion offered by the then Dean of Osgoode Hall Law School, indicated that this criterion could be reasonably interpreted to provide for maintaining the ongoing operations of government.

In terms of the urgently required element and the way warrants are issued, you will notice that there were three separate warrants. Each minister must attest that those are the expenditures required. For the first two warrants, the period is 30 days, as per parliamentary convention, and then the last warrant has a longer period to allow time for the House of Commons and the Senate to consider supply.

That is where the urgently required element arises. Each minister must attest to that, as they are required to do by the Financial Administration Act.

Mr. Coulter: There are three conditions in the Financial Administration Act. These must be satisfied before a special warrant can be issued. The first aspect is that Parliament is dissolved following an election call, and that goes from the date of dissolution, until 60 days following the date fixed for the return of the election writ. The second point is that the payment must be urgently required for the public good. The third factor is that no other appropriation from which the payment can be made exists.

publiques. C’est contre le principe que je m’inscris en faux. Ce n’est pas à vous de résoudre le problème, mais à vos maîtres politiques.

Le sénateur Bolduc: J’aimerais citer deux autres exemples qui illustrent mon propos. Pour le contrôle des armes à feu, par exemple, on parle d’une somme de 96 millions de dollars qui a été autorisée en vertu des mandats spéciaux. Pour les dépenses publiques, il y a l’acquisition de Canada Place, à Edmonton, pour 98 millions de dollars et l’acquisition de l’Hôtel de Ville d’Ottawa pour 36 millions de dollars. Je ne sais pas pourquoi il a fallu procéder à ces achats au cours de cette période. C’était peut-être inévitable, je n’en sais rien. C’est très étrange.

Le président: Ces transactions sont-elles terminées?

M. Lief: Oui.

Le président: Il est possible qu’un jour nous examinons tous les critères, et notamment la question de l’urgence, pour voir si les dépenses peuvent être qualifiées d’imprévues. Je me souviens que le terme a été utilisé.

Le sénateur Cools: Il semble que, pendant la dissolution de Chambres, le critère prévoit l’urgence et l’imprévu.

M. Coulter: L’un des critères est l’urgence dans l’intérêt du bien public.

M. Lief: Lorsque nous avons fait des recherches dans les débats de 1989, nous avons établi que, en fait, le gouvernement de l’époque avait eu recours aux mandats spéciaux pour prévoir le maintien des opérations courantes du gouvernement — par exemple, pour payer les fonctionnaires ou continuer d’offrir aux Canadiens leurs pensions de RPC ou leurs chèques d’assurance-chômage, et autres choses du même genre. Ces activités permanentes étaient toutes considérées à l’époque comme conformes aux critères du besoin urgent pour le bien public. Les débats, et les avis juridiques formulés à l’époque, notamment un avis provenant du doyen d’alors de la Faculté de droit de Osgoode Hall, ont révélé que l’on pouvait raisonnablement interpréter ce critère de façon à prévoir le maintien des opérations courantes du gouvernement.

Pour ce qui est de l’élément du besoin urgent et de la façon dont les mandats sont émis, vous remarquerez qu’il y a eu trois mandats distincts. Chaque ministre doit attester que ses dépenses sont bien nécessaires. Pour les deux premiers mandats, la période est de 30 jours, conformément à la convention parlementaire, et pour le dernier, le délai est plus long pour permettre à la Chambre des communes et au Sénat d’examiner les subsides.

C’est là que se pose l’élément du besoin urgent. Chaque ministre doit en attester, conformément aux dispositions de la Loi sur la gestion des finances publiques.

M. Coulter: Trois conditions sont prévues dans la Loi sur la gestion des finances publiques. Elles doivent être remplies avant qu’on puisse émettre un mandat spécial. En premier lieu, le Parlement doit être dissous avant le déclenchement des élections et cela va de la date de la dissolution jusqu’à 60 jours suivant la date prévue pour le retour des brefs d’élection. Deuxièmement, la somme à payer doit être requise d’urgence pour le bien public. Le troisième facteur est qu’il n’existe aucun autre crédit à partir

So one of the things that we do is to exhaust Treasury Board Vote 5 before we move into a warrant regime. That is what the FAA gives us. And then we looked at all previous cases and applied it the best way we could.

Senator Doody: Do you ever reject departmental requests for warrants?

Mr. Coulter: Yes. It is a matter of talking it through, more than getting a series of requests to the Treasury Board Secretariat. There was a huge dialogue between departments, with senior financial officers and others in the secretariat. The list that was developed was one that we were comfortable with at the secretariat.

Senator Doody: Do I take it from what you said that the criteria do not include the words "urgent" or "emergent"?

Mr. Coulter: The payment must be urgently required for the public good. That is one of the key criteria in the FAA. However, as Mr. Liefv pointed out, we have used jurisprudence, parliamentary convention and tradition here as well, almost like a common-law approach.

The Chairman: Let us agree to put it down as something that we might look into as a committee. If senators feel that there are too many loopholes, or that the interpretation is too broad, then it will be up to us to suggest some corrections.

Mr. Liefv: Senator, I would like to point out that there are some things that the government will not do under special warrants and does not believe it has the authority to do under the Financial Administration Act. There is authority to supplement existing appropriations. We would not, however, create a new vote. We would not amend vote wording to provide authority of a legislative character, for example, to delete debts or to increase ceilings on loan guarantees. We would also not use warrants to make grants.

Senator Cools: My question is on the Department of Justice, page 115, Supplementary Estimates (A). I notice on that page that there is, at the top of the page under "Grants," a grant of \$140,000 to the National Judicial Institute. Are you with me?

Mr. Coulter: Yes.

Senator Cools: It seems to me that that amount of money represents a substantial increase for the National Judicial Institute. What is the National Judicial Institute? Who is in charge of it. And what is the purpose of that amount? Why is it such a significant proportion of their budget?

The Chairman: It is under the department, but if you look at page 14 there is not a spot for it. It is included in the overall grant and so forth.

Senator Cools: I believe that the executive director of the National Judicial Institute is the former Deputy Minister of Justice.

duquel effectuer ce paiement. Ce que nous faisons, entre autres choses, c'est donc épuiser le crédit 5 du Conseil du Trésor avant de passer au régime des mandats. C'est ce que prévoit la Loi sur la gestion des finances publiques. Nous avons ensuite examiné tous les précédents et les avons respectés le mieux possible.

Le sénateur Doody: Vous est-il arrivé de refuser des demandes ministérielles de mandats?

M. Coulter: Oui. C'est une question dont on discute, plutôt que de faire parvenir une série de demandes au Secrétariat du Conseil du Trésor. Il y a eu un dialogue approfondi entre les ministères, avec des hauts fonctionnaires des Finances et d'autres responsables au Secrétariat. Ce dernier a jugé satisfaisante la liste qui a été établie.

Le sénateur Doody: Dois-je comprendre que les critères n'incluent pas les termes «urgent» ou «émergent»?

M. Coulter: Il faut démontrer l'urgence du paiement et sa nécessité dans l'intérêt public. C'est l'un des principaux critères de la Loi sur la gestion des finances publiques. Toutefois, comme l'a dit M. Liefv, nous nous sommes appuyés sur la jurisprudence, les conventions et traditions parlementaires, formule qui se rapproche de la common law.

Le président: Convenons d'envisager de faire un examen plus approfondi de la question. Si les sénateurs ont l'impression qu'il y a trop d'échappatoires, ou que l'interprétation de ces dispositions est trop large, nous pourrions proposer quelques modifications.

M. Liefv: Sénateur, je vous signale qu'il y a certaines choses pour lesquelles le gouvernement se refuse à utiliser les mandats spéciaux et qu'il ne croit pas être habilité à faire en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques. Il est habilité à présenter des budgets supplémentaires des dépenses. Nous ne pourrions toutefois pas créer un tout nouveau crédit. Nous ne modifierions pas le libellé d'un crédit pour donner une autorisation à caractère législatif notamment pour radier des dettes ou relever le plafond des garanties de prêts. Nous n'utiliserions pas non plus les mandats pour accorder des subventions.

Le sénateur Cools: Ma question porte sur le ministère de la Justice, page 109 du Budget supplémentaire des dépenses (A). Je note, au haut de cette page, sous la rubrique «Subventions», une subvention de 140 000 \$ à l'Institut national de la magistrature. Voyez-vous ce dont je parle?

M. Coulter: Oui.

Le sénateur Cools: Il me semble que c'est une augmentation considérable des sommes versées à l'Institut national de la magistrature. Que fait cet institut? Qui le dirige? À quoi doit servir cette somme? Pourquoi cette subvention représente-t-elle une si forte proportion du budget de l'institut?

Le président: Cela relève du ministère de la Justice, mais si vous vous reportez à la page 14, vous verrez que le détail n'est pas donné. Le montant est fondu dans le total des subventions.

Le sénateur Cools: Je crois que le directeur exécutif de l'Institut national de la magistrature est l'ancien sous-ministre de la Justice.

Mr. Coulter: We do have some information on that item that we can share with you. This item is to allow the Department of Justice to increase the annual grant to the National Judicial Institute by \$140,000 for the fiscal year from within existing reference levels.

The National Judicial Institute is the leading national organization for the continuing education of both federally and provincially appointed Canadian judges. Since its establishment in 1988, the Canadian institute has been a major factor in the substantial progress made in judicial education. The NJI's budget is fully funded through an agreement between the federal, provincial and territorial governments. Of the total funds required, the federal government contributes half, with the provinces and territories splitting the other half pro rata on the basis of the total number of judges per jurisdiction. The total budget of the NJI for 2000-2001 is \$537,000, bringing the federal commitment to \$268,000. However, the federal grant stands at \$128,000, necessitating an increase of \$140,000 to meet the federal commitment.

The Department of Justice is currently working with Treasury Board officials to develop a long-term funding arrangement for the NJI.

Senator Cools: It seems to me to be a pretty hefty number. Who is the head of that now?

Mr. Coulter: We will get that for you.

Senator Doody: Mr. Chairman, I am curious about the pay equity settlement. We discussed it at some length when the Main Estimates were before us some time ago. I notice there is \$3 billion in here for that purpose. Is that the total of the pay equity settlement? If it is not, what is the total? There was an amount buried in the salary vote in the Main Estimates; it did not specify that it was for the pay equity. The explanation to us was that this was necessary for negotiating purposes and so on. However, we never could determine the exact amount because it was not known at that time how much would be needed, and that is quite reasonable. Do you know now? Is this \$3 billion in addition to whatever that amount was — and I do not know how much that amount was — and, if so, what is the total?

Mr. Lieff: The government has announced that the total retroactive portion of the pay equity settlement will be \$3.6 billion. We expect it to be within this total. The little over \$3 billion identified in these Supplementary Estimates represents the actual payments that have been made to individuals to date and forecast for this current fiscal year.

There will be some payments of this retroactive portion in the next fiscal year as well, as we are trying to find people who have left the public service. We are adjusting payments as a result of some arithmetic errors that were made on some cheques, so it is still a dynamic situation. However, this represents the overwhelming majority of the payments.

M. Coulter: Nous avons là-dessus des informations que nous sommes prêts à vous donner. Ce poste vise à donner au ministère de la Justice la possibilité d'augmenter de 140 000 \$ la subvention à l'Institut national de la magistrature pour l'exercice en cours et cela, en respectant niveaux de référence existants.

L'Institut national de la magistrature est l'organisation nationale de pointe pour la formation continue des juges canadiens nommés au niveau fédéral et provincial. Depuis sa création en 1988, l'Institut canadien a joué un rôle déterminant dans l'avancement notable de la formation des juges. Le budget de l'INM est financé intégralement en vertu d'une entente entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Le gouvernement fédéral verse la moitié des fonds requis, les provinces et les territoires se partageant l'autre moitié en proportion du nombre total de juges dont chacun a besoin. Le budget total de l'INM pour 2000-2001 s'élève à 537 000 \$, de sorte que la contribution du fédéral est de 268 000 \$. Cependant, la subvention fédérale est de 128 000 \$ de sorte qu'il fallait verser 140 000 \$ de plus au titre de la part fédérale.

Le ministère de la Justice travaille actuellement de concert avec les fonctionnaires du Conseil du Trésor pour mettre au point un mécanisme de financement à long terme de l'INM.

Le sénateur Cools: Le chiffre me semble néanmoins très élevé. Qui dirige l'institut maintenant?

M. Coulter: Nous vous obtiendrons ce renseignement.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, le règlement d'équité salariale éveille ma curiosité. Nous en avons parlé longuement quand le comité a examiné il y a quelque temps le Budget principal des dépenses. Je note qu'on prévoit aussi 3 milliards de dollars pour ce poste. Est-ce le total du règlement de l'équité salariale? Sinon, quel est le total? Une certaine somme avait été cachée dans le crédit des salaires du budget principal des dépenses; on ne précisait que c'était au titre de l'équité salariale. On nous a donné comme explication que c'était nécessaire aux fins de la négociation, notamment. Toutefois, nous n'avons jamais pu découvrir le montant exact parce que personne ne savait à l'époque quelle somme serait requise, et cette explication nous semblait raisonnable. Connaissez-vous maintenant la réponse? Ces 3 milliards de dollars s'ajoutent-ils au montant prévu à l'époque — et je ne sais toujours pas ce qu'était ce montant — et, si oui, quel est le total?

M. Lieff: Le gouvernement a annoncé que le total du versement rétroactif du règlement d'équité salariale s'élèvera à 3,6 milliards de dollars. Nous prévoyons qu'il n'y aura pas de dépassement. La somme légèrement supérieure à trois milliards de dollars qui figure dans le Budget supplémentaire des dépenses correspond aux sommes effectivement versées aux particuliers jusqu'à maintenant ou qui le seront au cours de l'exercice.

Une partie de ces paiements rétroactifs seront versés au cours du prochain exercice puisque nous tentons de retrouver certains employés qui ont quitté la fonction publique. Nous rajustons certains paiements pour corriger certaines erreurs de calcul qui ont été faites sur certains chèques. Le dossier n'est donc pas clos. Toutefois, cette somme représente la très grande majorité des paiements.

There is also another \$47 million in the Public Service Insurance Vote 20, which is in these Supplementary Estimates, representing the payroll taxes levied by certain of the provinces on public service salaries.

Senator Doody: The \$3.6 billion, plus this payroll taxes and so on.

Mr. Lieff: That is included in the \$3.6 billion.

Senator Doody: This is the overall figure then?

Mr. Lieff: That is right.

Senator Doody: Included in this amount is the amount that was in the previous Main Estimates or the Supplementary Estimates (A), or whatever?

Mr. Lieff: The amount in the previous Main Estimates, and will be in this, is the ongoing costs of adjusting salaries for current public servants, the impact of that decision on their ongoing salaries as opposed to what they are owed from the past as a result of a settlement.

Senator Doody: This is not the total settlement then?

Mr. Lieff: These Supplementary Estimates reflect the total settlement in terms of the retroactive pay owing to public servants. The adjustments in the ongoing salary base are in the order of \$100 million to \$200 million per year.

Senator Doody: They are included in the salary estimate numbers.

Mr. Lieff: That is correct.

Senator Doody: The amount that we discussed previously is in this \$3.6 billion.

Mr. Lieff: No, the \$3.6 billion in these Supplementary Estimates is solely related to the retroactive portion. The ongoing portion is now in the salary base of departments.

Senator Doody: Do you understand that?

The Chairman: The \$3.6 billion, is that the total retroactive?

Mr. Lieff: That is correct.

Senator Doody: When we had that major discussion about the amount of money that had been allocated for a settlement but had not been identified as such because it was buried in there we were quite upset because Parliament did not have an opportunity to know what they were voting for when they voted in this salary adjustment. What were we so upset about if the \$3.6 billion is coming out of these Supplementary Estimates?

Mr. Lieff: I must say, I do not remember that discussion.

The Chairman: It was quite a spirited discussion. I am advised that it was before Mr. Coulter's time but Mr. Lieff was there.

Il y a aussi 47 millions de dollars additionnels au crédit 20 — Assurances de la fonction publique — dans ce Budget supplémentaire des dépenses; ce montant correspond aux charges sociales prélevées par certaines provinces sur les salaires versés aux fonctionnaires.

Le sénateur Doody: Le montant de 3,6 milliards de dollars, plus les charges sociales, etc.

M. Lieff: C'est inclus dans les 3,6 milliards de dollars.

Le sénateur Doody: Est-ce le total global?

M. Lieff: C'est exact.

Le sénateur Doody: Ce montant inclut la somme qui figurait dans le Budget principal des dépenses ou dans le Budget supplémentaire des dépenses (A), est-ce bien cela?

M. Lieff: Le montant qui figurait dans le précédent Budget principal des dépenses, et qui figurera dans celui-ci correspond aux coûts permanents de rajustement des salaires des fonctionnaires pour refléter l'incidence de l'équité salariale sur leurs salaires courants plutôt que les sommes qui leur sont dues rétroactivement en raison du règlement.

Le sénateur Doody: Cela n'est pas le total du règlement alors?

M. Lieff: Le Budget supplémentaire des dépenses reflète le règlement total au titre de la rémunération rétroactive due aux fonctionnaires. Les rajustements de la base salariale courante sont compris dans une fourchette de 100 millions à 200 millions de dollars par année.

Le sénateur Doody: Ils sont inclus dans les estimations salariales.

M. Lieff: C'est exact.

Le sénateur Doody: La somme dont nous avons parlé plus tôt est incluse dans ces 3,6 milliards de dollars.

M. Lieff: Non, les 3,6 milliards de dollars qui figurent au Budget supplémentaire des dépenses ne concernent que les versements rétroactifs. Les coûts courants font partie de la base salariale des ministères.

Le sénateur Doody: Comprenez-vous cela?

Le président: Le total des versements rétroactifs s'élève alors à 3,6 milliards de dollars?

M. Lieff: C'est exact.

Le sénateur Doody: Quand nous avons discuté longuement des sommes réservées pour le règlement mais non indiquées explicitement, parce qu'elles étaient enfouies ailleurs, nous étions très contrariés car le Parlement n'avait pas la possibilité de savoir ce au juste pourquoi il votait en votant en faveur de ces rajustements salariaux. Pourquoi étions-nous si contrariés si les 3,6 milliards de dollars ne figurent que dans le Budget supplémentaire des dépenses?

M. Lieff: J'avoue ne pas me souvenir de cette discussion.

Le président: C'était une discussion très vive. On me signale que c'était avant l'arrivée de M. Coulter, mais M. Lieff était là.

Mr. Lieff: It must have been a while ago. At the time was, if I can refresh my memory, the issue was either before the tribunal or the settlement had just been reached.

Senator Doody: That is right.

Mr. Lieff: At that time we knew, roughly overall, that the cost was likely to be in the range of \$3 billion. We did not know how that would be allocated and reflected in pay, and we were certainly far away from making the actual payments.

We only put the forecast amounts in the Estimates when we are able to let you know what the payments have been under the statutory authority. They were not in the Estimates at all back then, except for the portion that was ongoing, and that was included in the departmental reference levels.

The Chairman: I think we had better review the discussion.

Senator Doody: We were incensed at the principle of Parliament voting all this money without knowing that the money was in there.

Mr. Lieff: I remember that, Senator Doody. Senators had commented that because this was a statutory payment, Parliament was not voting on the money. The authority to make the payments had already been provided under the act, the Crown Liability and Proceedings Act, which allows the Minister of Finance to make payments to settle court judgments. That was the discussion at the time, as I remember.

The Chairman: The announcement was made that the settlement had been made, and the question was raised at this committee: Where is the money coming from?

Senator Doody: That is correct. The first cheques were scheduled to go out at the end of that month. We asked where the money was coming from and were told that it was in the salary vote, but Parliament did not know that it was in the salary vote because it was not identified as such.

The Chairman: Wherever it was, we were told it was already buried somewhere in the Estimates, that prudence had dictated that they make provision for this. There was a provision buried somewhere. We had a long discussion about it.

Mr. Lieff: It was not in the Estimates. I now remember the discussion with Mr. Neville. The discussion was that we had provided for the settlement in the Accounts of Canada, not the Estimates, and the amounts had been discussed with the Auditor General. When we knew over the years that a court action was coming, amounts were set aside in the Accounts of Canada at that time — over a number of years, in fact — to provide for the payment of that settlement. So that is in the government's executive accounting.

M. Lieff: Cela ne doit pas dater d'hier. Si ma mémoire est bonne, à l'époque, l'affaire était devant le tribunal ou le règlement venait tout juste d'être négocié.

Le sénateur Doody: C'est bien cela.

M. Lieff: Nous savions à l'époque que le coût s'élèverait grosso modo aux environs de trois milliards de dollars. Nous ne savions pas comment le total serait réparti et comment cela se refléterait sur les salaires, et nous étions certainement loin d'effectuer les paiements.

Nous inscrivons les sommes prévues dans le budget des dépenses seulement quand nous sommes en mesure de vous indiquer le montant des paiements en vertu d'une autorisation législative. Les sommes n'apparaissent pas du tout dans le budget des dépenses à l'époque, sauf pour les sommes correspondant aux dépenses courantes, lesquelles étaient comprises dans les niveaux de référence ministériels.

Le président: Je pense que nous devrions relire le compte rendu de la discussion.

Le sénateur Doody: Nous étions outrés à l'idée que le Parlement soit appelé à voter de telles sommes sans connaître les détails.

M. Lieff: Je m'en rappelle, sénateur Doody. Des sénateurs avaient fait observer que le Parlement ne se prononçait pas sur ce montant, puisqu'il s'agissait d'un paiement statutaire. Le pouvoir d'effectuer le paiement avait été accordé aux termes de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, qui permet au ministre des Finances d'effectuer des paiements pour régler des décisions rendues par les tribunaux. Et je me rappelle bien, c'est ce qu'on a dit à ce moment-là.

Le président: On a annoncé que le règlement avait été versé, et la question a été soulevée au comité: D'où vient l'argent?

Le sénateur Doody: C'est bien cela. Les premiers chèques devaient être envoyés à la fin de ce mois-là. Nous avons demandé d'où venait l'argent et l'on nous a dit que c'était dans le crédit pour les salaires, mais le Parlement ne pouvait pas le savoir parce que ce n'était pas identifié comme tel.

Le président: Peu importe d'où venait l'argent, on nous a dit que c'était prévu quelque part dans le budget des dépenses, que l'on avait fait une provision pour cela, par prudence. Il y avait une provision quelque part dans le budget. Nous avons eu une longue discussion à ce sujet.

M. Lieff: Ce n'était pas dans le budget des dépenses. Je me rappelle maintenant de la discussion avec M. Neville. Il en est ressorti que nous avions prévu une charge pour ce règlement dans les comptes du Canada, et non pas dans le budget des dépenses, et les montants avaient été discutés avec le vérificateur général. Nous savions depuis des années qu'une action en justice aurait lieu et des montants ont donc été mis de côté à ce moment-là dans les comptes du Canada, sur un certain nombre d'années, en fait, pour pouvoir payer ce règlement. Cela se trouve donc dans la comptabilité du gouvernement.

In fact, while it was not explicitly identified, there was room in the financial statements of Canada that are tabled after the end of the year with the public accounts to provide for that sum of money. Of course, we did not want to disclose what that amount was at the time because we were providing for a settlement that had not then been reached. To provide for the settlement in this way, however, was only prudent.

The Chairman: We will review the discussion. When had Parliament approved it? Parliament had approved it in the course of the previous Estimates and it was set aside somewhere in a vote, although not identified as such.

Senator Doody: Precisely. The first batch of cheques went out, and they must have gone out from somewhere. It was not from the minister's personal account.

Mr. Lieff: Senator Doody, the provisions that were made in the Accounts of Canada were on the books of Canada but were not submitted for Parliament's approval in the Estimates. They were, however, tabled in Parliament with the public accounts.

The authority to make the payment stems from section 30 of the Crown Liability and Proceedings Act. We are now identifying those payments to you for information.

If I recall, the discussion at the time was related to how Parliament can allow the government to make such large payments without coming to it for a vote.

Senator Bolduc: Your answer is that this is a statutory expenditure?

Mr. Lieff: Exactly. We are now identifying the amount of the expenditure under that statutory authority. At the time, we estimated that it would be in the realm of \$3.6 billion. We are still estimating that it will be that. We are now identifying amounts against the statutory appropriation, but it was not provided for in a vote. The portion provided for in a vote are not the retroactive portions of the settlement that are covered under the Crown Liability and Proceedings Act. It is the ongoing cost for public servants that are currently working where the salary budgets have been adjusted as a result of the agreement.

Senator Doody: Are you telling me the \$3.6 billion that is in here has already been spent, that cheques have already gone out?

Mr. Lieff: Three billion dollars of it has.

Senator Doody: Three billion dollars has already gone out?

Mr. Lieff: That is correct.

Senator Doody: You are asking for \$3 billion to replace that?

En fait, même si ce n'était pas identifié explicitement, les états financiers du Canada qui sont déposés à la fin de l'année avec les comptes publics prévoyaient une marge permettant de déboursier cette somme. Bien sûr, nous ne voulions pas divulguer le montant à l'époque, parce que nous avions prévu de l'argent pour un règlement qui n'avait pas encore été conclu. La simple prudence dictait toutefois qu'il fallait mettre de l'argent de côté pour le règlement.

Le président: Nous allons examiner ce qui s'est dit à l'époque. Quand le Parlement l'a-t-il approuvé? Le Parlement l'avait approuvé dans le cadre du budget des dépenses précédent et le montant avait été mis de côté quelque part dans un crédit, même s'il n'était pas identifié comme tel.

Le sénateur Doody: Précisément. Le premier lot de chèques ont été envoyés et ils ont bien dû être défalqués quelque part. Ce n'était puisé à même le compte personnel du ministre.

M. Lieff: Sénateur Doody, la provision qui avait été faite dans les comptes du Canada figurait dans les livres comptables du Canada, mais n'a pas été soumise à l'approbation du Parlement dans le budget des dépenses. Cela a toutefois été déposé au Parlement dans les comptes publics.

Le pouvoir de déboursier l'argent est prévu à l'article 30 de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif. Nous vous indiquons maintenant le montant de ces paiements à titre d'information.

Si je me rappelle bien, la discussion portait à ce moment-là sur la façon dont le Parlement peut autoriser le gouvernement à déboursier une somme aussi importante sans qu'on en demande l'autorisation au Parlement au moyen d'un crédit budgétaire.

Le sénateur Bolduc: Votre réponse est qu'il s'agit d'une dépense statutaire?

M. Lieff: Exactement. Nous précisons maintenant le montant de la dépense effectuée aux termes de ce pouvoir statutaire. À l'époque, nous avons estimé que la dépense serait de l'ordre de 3,6 milliards de dollars. Nous nous en tenons toujours à cette estimation. Nous indiquons maintenant le montant des débours effectués aux termes de ce crédit législatif, mais ce n'était pas compris dans un crédit budgétaire. La portion de cette dépense qui est autorisée par un crédit ne correspond pas à la portion rétroactive du règlement qui, elle, est autorisée aux termes de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et du contentieux administratif. Il s'agit des coûts permanents du rajustement des salaires par suite de l'entente des fonctionnaires qui travaillent actuellement.

Le sénateur Doody: Êtes-vous en train de me dire que les 3,6 milliards de dollars indiqués ici ont déjà été dépensés, que les chèques ont déjà été envoyés?

M. Lieff: Trois milliards de dollars ont déjà été dépensés.

Le sénateur Doody: Trois milliards de dollars ont déjà été dépensés?

M. Lieff: C'est bien cela.

Le sénateur Doody: Vous demandez trois milliards de dollars pour remplacer ce montant?

Mr. Lieff: We are identifying \$3 billion to let you know it has gone out. We are not asking for anything.

Mr. Coulter: To be clear, no appropriation is being requested here. This item is information to Parliament.

Senator Bolduc: I still have a problem. The judicial decision that you have implemented is based on the principle of equal pay for equal work. Equal pay is very easy to understand. It is a quantity; you can fix it. The other part of the equation is equal work. The Auditor General has told us that the classification plan of the government is a whole mess, that it does not work and that nobody understands it.

The Chairman: The phrase is "work of equal value."

Senator Bolduc: It is a quoted as "equal work." We used to say "equal work." Now we say "work of equal value."

The Chairman: There is a big difference.

Senator Bolduc: I understand that the classification plan decides that. The Auditor General is very critical of the government in that area.

How do you manage to go through that mess?

Mr. Coulter: I will not give my own characterizations, but basically we are implementing a court decision. It is simple on the retroactive part.

With respect to the classification system, as you probably know, we are doing major work in trying to find a formula with respect to the classification system that we can implement and afford.

Senator Bolduc: You have been working on that for 10 years now.

Mr. Coulter: We are working harder on it now.

Senator Doody: I understand the principle involved in this. I understand the statutory section of it. I understand as well that you are now presenting a request for the money. Where I am stuck is how you paid all these people if you did not have the funds. If you did have the funds, where did they come from? Is that question too simple?

Senator Bolduc: He was Minister of Finance in his own province.

Mr. Lieff: Senator, we are not asking for the funds now.

Senator Doody: Where did they come from then?

Mr. Lieff: The funds come from the statutory authority.

Senator Doody: You have a fund with \$3 billion sloshing around, waiting for an opportunity to send it out, and then you come to Parliament and report that you have spent \$3 billion.

M. Lieff: Nous indiquons la somme de trois milliards de dollars pour vous faire savoir qu'elle a été dépensée. Nous ne demandons rien.

M. Coulter: Je précise qu'aucun crédit n'est demandé en l'occurrence. C'est indiqué seulement à titre d'information pour le Parlement.

Le sénateur Bolduc: Je ne comprends toujours pas. La décision judiciaire que vous avez mise en oeuvre est fondée sur le principe du salaire égal pour un travail égal. Le salaire égal est très facile à comprendre. C'est quantitatif; on peut régler cela. L'autre élément de l'équation, c'est le travail égal. Le vérificateur général nous a dit que tout le plan de classification du gouvernement est un véritable fouillis, que cela ne fonctionne pas et que personne n'y comprend rien.

Le président: L'expression correcte est «travail d'égale valeur».

Le sénateur Bolduc: On parle couramment de «travail égal». Nous avons coutume de dire «travail égal». Maintenant, nous disons «travail d'égale valeur».

Le président: Il y a une grande différence.

Le sénateur Bolduc: Je comprends que c'est le plan de classification qui établit cela. Le vérificateur général est très critique envers le gouvernement dans ce domaine.

Comment réussissez-vous à vous dépêtrer de ce fouillis?

M. Coulter: Je ne vous donnerai pas mon opinion personnelle, mais disons qu'essentiellement, nous appliquons une décision d'un tribunal. C'est simple quant à la partie rétroactive.

Pour ce qui est du régime de classification, comme vous le savez probablement, nous faisons actuellement beaucoup de travail pour essayer d'établir une formule relativement au régime de classification que nous pourrions mettre en oeuvre et que nous pouvons nous permettre.

Le sénateur Bolduc: Vous y travaillez maintenant depuis 10 ans.

M. Coulter: Nous y travaillons maintenant plus que jamais.

Le sénateur Doody: Je comprends le principe qui est en cause dans tout cela. Je comprends l'élément statuaire. Je comprends aussi que vous nous demandez maintenant de l'argent. Là où je ne comprends plus, c'est que je ne vois pas comment vous avez pu payer tous ces gens-là si vous n'aviez pas les fonds. Si vous aviez les fonds, d'où venait l'argent? Cette question est-elle trop simple?

Le sénateur Bolduc: Il a été ministre des Finances dans sa province.

M. Lieff: Sénateur, nous ne demandons pas les fonds maintenant.

Le sénateur Doody: Alors, où avez-vous pris l'argent?

M. Lieff: L'argent venait du crédit législatif.

Le sénateur Doody: Vous avez un fonds où dorment trois milliards de dollars qui n'attendent qu'à être dépensés, et vous venez ensuite dire au Parlement que vous avez dépensé les trois milliards de dollars.

Mr. Lieff: A number of the larger items that we have come to inform you about in terms of the statutory spending have actually been charged to the budgets of prior years. This is one of them. The government, over the years, in strict accordance with accounting principles and in discussions with the Auditor General, provides for expenditures when obligations are incurred. It was determined over a number of years, prior to this agreement, that it was a responsible thing to do to provide in the frameworks of those years for this settlement, when it was deemed that the obligations were incurred. Therefore, in fact, none of the \$3 billion identified in these Supplementary Estimates actually impacts on the spending plans of this year. They are charged to prior years' surpluses and deficits.

The Chairman: However, they went through on a vote somewhere, Mr. Lieff. Even if they were not identified, they were included in some vote that Parliament approved at some point in the distant past.

Mr. Lieff: They were approved under the statutory authority of section 30.1 of the Crown Liability and Proceedings Act. They were not voted.

Senator Doody: They were not only approved, they were spent. Where it came from, God knows.

Mr. Lieff: It came from those provisions.

Senator Bolduc: I know where it came from: it came from tax revenues. Money is coming in by the shovel full every day. Open the doors, in comes the money, and we spend it.

Senator Banks: I have a supplementary question, just to clarify this for my own understanding. You said that, over the years leading up to this settlement, in recognition of the fact that it was coming, the government prudently arranged for some money to be put aside in order for the rainy day when the court said, or might have said, "You have to pay." Is that correct?

Mr. Lieff: That is correct.

Senator Banks: Was that money that was set aside prudently by successive governments in successive years not voted upon by Parliament?

Mr. Lieff: No, it was not.

Senator Banks: It cannot have materialized out of thin air. I thought that the government could not expend moneys that have not, in some way, at some point, either been asked for in terms of approval or pre-approved by Parliament. It seems to me that you are saying that the government has spent money that has never been approved by Parliament, and I am having a hard time understanding that.

Mr. Coulter: The approval that is used for this is not the appropriations approval process. It is statutory. It is a law.

M. Lieff: Un certain nombre de postes budgétaires importants dont nous sommes venus vous informer sont des dépenses statutaires qui ont en fait déjà été imputées aux budgets des années antérieures. Il s'agit de l'un de ces postes. Le gouvernement, au fil des années, dans le respect le plus strict des principes comptables et après en avoir discuté avec le vérificateur général, établit des prévisions de dépenses pour faire face à ses obligations. Il a été déterminé au fil des années, avant la conclusion de cette entente, que si l'on voulait se montrer responsable, il fallait prévoir dans le cadre financier de ces années-là le versement de ce règlement, quand il a été jugé que les obligations étaient assumées. Par conséquent, pas un sou des trois milliards de dollars identifiés dans ce budget des dépenses supplémentaire n'influe le moins sur les prévisions de dépenses de l'année courante. Le montant est entièrement imputé aux surplus et déficits des années antérieures.

Le président: Par contre, l'argent a été approuvé quelque part dans un crédit, monsieur Lieff. Même si ce n'était pas identifié, le montant a été englobé dans un crédit quelconque que le Parlement a bien dû approuver à un moment donné dans le passé.

M. Lieff: Le montant a été approuvé aux termes du pouvoir conféré par l'article 30.1 de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif. Il n'a pas fait l'objet d'un vote.

Le sénateur Doody: Non seulement le montant a-t-il été approuvé, mais il a été dépensé. D'où venait donc l'argent, Dieu seul le sait.

M. Lieff: Il venait de ces provisions.

Le sénateur Bolduc: Je sais d'où il venait; il venait des recettes fiscales. L'argent rentre à la pelle tous les jours que Dieu amène. Il suffit d'ouvrir les portes, l'argent rentre et nous le dépensons.

Le sénateur Banks: J'ai une question supplémentaire. Je veux simplement tirer cela au clair pour être bien sûr de comprendre. Vous avez dit qu'au fil des années qui ont précédé ce règlement, sachant que cela s'en venait, le gouvernement a prudemment mis de l'argent de côté pour n'être pas pris de court le jour où les tribunaux lui diraient: «Il faut payer». C'est bien cela?

M. Lieff: Oui.

Le sénateur Banks: Cet argent qui a été prudemment mis de côté par des gouvernements successifs n'a-t-il pas été approuvé par le Parlement dans le cadre d'un vote sur un crédit budgétaire?

M. Lieff: Non, il ne l'a pas été.

Le sénateur Banks: Il n'a pas pu se matérialiser à partir de rien. Je pensais que le gouvernement ne pouvait pas dépenser de l'argent sans que l'on ait, à un moment donné et d'une manière quelconque, demandé au Parlement d'approuver la dépense en question. Il me semble que vous êtes en train de nous dire que le gouvernement a dépensé de l'argent dont le Parlement n'a jamais approuvé la dépense, et j'ai bien du mal à comprendre cela.

M. Coulter: La procédure d'approbation appliquée en l'occurrence n'est pas le processus de l'approbation des crédits budgétaires. C'est législatif. C'est une loi.

Senator Banks: I understand.

Mr. Coulter: It gives us the coverage. The reason that Mr. Lief and I are struggling to come up with an answer to this is that it is more a public accounts question, and that is not our part of the ship. We are the appropriations people. We talk to voted items. Part of our process informs parliamentarians on the adjustments to statutory programs. When you talk in terms of what year things were booked in and how this money was thought about in public accounts terms, that actually is another part of our organization.

Mr. Lief: As Mr. Coulter was saying, there are two ways in which funds are appropriated from Parliament. One is on the basis of annual appropriations, for which there is about \$55 billion or \$56 billion a year out of the \$160 billion in total expenditures of the government each year. As well, a number of items have been approved on an ongoing basis by means of separate legislation that has been put before Parliament and voted on separately, but we inform Parliament about them in the Estimates. For example, the largest items include the public debt. There are income security programs such as Old Age Security. There are equalization payments to provinces, the CHST, the Canada Health and Social Transfer. There are the Employment Insurance payments. Separate legislation previously approved by Parliament gives an ongoing authority for these expenditures.

One of these statutory authorities, in the Crown Liability and Proceedings Act, provides that if there is a judgment against the Crown the Minister of Finance must pay that. That is where this payment stems from.

Senator Banks: So the expenditures have, at some point and in some way, been approved by Parliament.

Mr. Lief: Under a blanket authority, yes.

Senator Cools: But not for that purpose.

The Chairman: I do not think we can get much farther with this issue today. I will ask our researcher from the Library of Parliament to see that the previous testimony is reviewed, as well as today's, and then senators can consider whether there are further questions we want to put. We will either have you back here or will mail them to you, and you can send us your answers. Thank you for that.

Senator Mahovlich: I am asking a question on behalf of Senator Ferretti Barth, who is unable to be here. She asked me to bring to your attention an item on page 134. It relates to Swissair, Flight 111. Her question is this: Did Canada look after all the expenses of that accident and the investigation?

Mr. Coulter: The short answer to that is yes. By international convention and practice the country that conducts the investigation pays. The accident was offshore but within our territorial waters.

Le sénateur Banks: Je comprends.

M. Coulter: Cette loi nous couvre. La raison pour laquelle M. Lief et moi-même avons du mal à répondre à cela, c'est qu'il s'agit plutôt d'une question relative aux comptes publics qui ne font pas partie de nos attributions. Nous nous occupons plutôt des crédits budgétaires. Nous nous occupons de crédits votés. Certains éléments de notre processus visent à informer les parlementaires des rajustements apportés aux programmes législatifs. Maintenant, quand vous nous demandez en quelle année telle somme a été comptabilisée et comment cet argent a été imputé aux comptes publics, cela relève en fait d'une autre partie de notre organisation.

M. Lief: Comme M. Coulter l'a dit, il y a deux manières pour le Parlement d'approuver des dépenses. Il y a d'abord les crédits annuels, qui représentent environ 55 ou 56 milliards de dollars par année, sur les 160 milliards de dollars que dépense le gouvernement chaque année au total. Par ailleurs, un certain nombre de postes ont été approuvés de façon permanente au moyen d'une loi distincte qui a été présentée au Parlement et qui a fait l'objet d'un vote à part, mais nous informons le Parlement à ce sujet dans le Budget des dépenses. Par exemple, les postes de dépenses les plus importants comprennent la dette publique. Il y a des programmes de sécurité du revenu comme la pension de vieillesse. Il y a les paiements de péréquation aux provinces, le TCSP soit le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Il y a les prestations d'assurance-emploi. Des lois distinctes qui ont déjà été adoptées par le Parlement, confèrent en permanence le pouvoir d'effectuer ces dépenses.

L'une de ces lois est la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, qui stipule que si la cour rend une décision défavorable à l'État, le ministre des Finances doit payer. Ce paiement a été fait en application de cette loi.

Le sénateur Banks: Par conséquent, les dépenses ont été, à un moment donné et d'une certaine manière, approuvées par le Parlement.

M. Lief: Dans le cadre d'une autorisation générale, oui.

Le sénateur Cools: Mais pas à cette fin.

Le président: Je ne pense pas qu'on puisse aller beaucoup plus loin dans cette affaire aujourd'hui. Je vais demander à notre chercheuse de la Bibliothèque du Parlement de passer en revue les témoignages précédents et ceux d'aujourd'hui, après quoi les sénateurs pourront décider s'il y a lieu de poser d'autres questions. Nous vous ferons revenir ou bien nous vous enverrons ces questions par courrier et vous pourrez nous faire parvenir vos réponses. Je vous en remercie d'avance.

Le sénateur Mahovlich: Je pose une question au nom du sénateur Ferretti Barth, qui ne pouvait être présente. Elle m'a demandé d'attirer votre attention sur un crédit qui figure à la page 134. Il s'agit du Vol 111 de la Swissair. Voici sa question: le Canada a-t-il payé en totalité les frais liés à cet accident et à l'enquête?

M. Coulter: En bref, la réponse est oui. En application d'une convention internationale et de la pratique établie, le pays qui mène l'enquête paie. L'accident a eu lieu au large, mais dans nos eaux territoriales.

Senator Mahovlich: What was the outcome of the investigation? Was it pilot error?

Mr. Coulter: It has still not concluded. We expect it to go for another year.

Senator Mahovlich: It is ongoing.

Mr. Coulter: Yes. A number of things were implemented by the National Transportation Safety Board and the Federal Aviation Administration in the United States falling out of this accident, including some rewiring of aircraft, inspections and things like that. The investigation is a very complicated process. As they move through it, step by step, certain actions are taken that arise from the preliminary findings and investigation. We expect this to go on for quite some time. Approximately 90 per cent of the aircraft has been brought up off the ocean floor. We know that there was a fire in the cockpit area and immediately behind it. Every once in a while, the Transportation Safety Board gives an update on where they are with this investigation. I can tell you, as a former aviator myself, that this is a very complicated business. Most of the expense related to recovery of the thing off the ocean floor. That recovery required capabilities that we do not have, capabilities that we had to get hold of.

The whole responsibility is on the country of jurisdiction to conduct an investigation, although other countries are contributing.

Senator Mahovlich: They are?

Mr. Coulter: Boeing is also there.

Senator Mahovlich: There is a beautiful marble monument that has been erected at the site. Who put that up?

Mr. Coulter: I believe there are several things out there. There is the monument that you referred to, and there is something at Peggy's Cove. You are talking about St. Margaret's Bay, I think.

Senator Mahovlich: Yes.

Mr. Coulter: I can get back to you on that, but I think it was a combination of Swissair, the City of Halifax and the local community.

I was out there during the accident, in the very early days, and I have never seen a community pull together as well as Halifax and the local areas did. It is heartwarming as a Canadian to see that kind of reaction.

The bottom line of your question is that we pay.

The Chairman: What did you mean by saying that others are contributing?

Mr. Coulter: There is an interest on the part of the Federal Aviation Administration, the Boeing Aircraft Corporation, which lost an airplane, and Swissair. Delta Airlines was a partner with Swissair in this. They all, in various ways, have contributed effort into this. Canada was responsible for the recovery operation and the investigation, among other things. Certainly there is a big price tag to that kind of an effort.

Le sénateur Mahovlich: Quel fut le résultat de l'enquête? A-t-on conclu que c'était une erreur du pilote?

M. Coulter: L'enquête n'est toujours pas terminée. Nous nous attendons à ce qu'elle se poursuive pendant encore un an.

Le sénateur Mahovlich: Elle se poursuit.

M. Coulter: Oui. Un certain nombre de mesures ont été prises par le National Transportation Safety Board et la Federal Aviation Administration à la suite de cet accident, notamment le recâblage de certains avions, des inspections, etc. L'enquête est très complexe. À mesure que l'on progresse, certaines mesures sont prises à la suite des constatations et conclusions préliminaires de l'enquête. On s'attend à ce que ce processus continue pendant encore assez longtemps. Environ 90 p. 100 de l'aéronef a été retiré du fonds de l'océan. Nous savons qu'il y a eu un incendie dans le poste de pilotage et immédiatement à l'arrière. De temps à autre, le Bureau de la sécurité des transports fait le point sur la marche de l'enquête. Je peux vous dire, en tant qu'ancien pilote moi-même, que c'est un processus très compliqué. La plus grande partie des dépenses était liée à la récupération des débris au fond de l'océan. Cette opération exigeait des compétences que nous ne possédons pas et que nous avons dû nous procurer ailleurs.

C'est le pays qui a juridiction qui assume l'entière responsabilité de la conduite de l'enquête, bien que d'autres pays y contribuent également.

Le sénateur Mahovlich: Ils y contribuent?

M. Coulter: Boeing est également présent.

Le sénateur Mahovlich: Il y a un magnifique monument de marbre qui a été érigé à cet endroit. Qui s'en est chargé?

M. Coulter: Je pense qu'il y a plusieurs monuments. Il y a celui dont vous parlez, et puis il y en a un autre à Peggy's Cove. Vous parlez de celui de St. Margaret's Bay, je crois.

Le sénateur Mahovlich: Oui.

M. Coulter: Je pourrais vérifier et vous faire rapport là-dessus, mais je pense que ça a été fait conjointement par Swissair, la Ville de Halifax et la localité.

J'étais sur place au moment de l'accident, dans les tout premiers jours, et je n'ai jamais vu une collectivité se serrer les coudes autant qu'on l'a fait à Halifax et dans les localités touchées. C'était vraiment réconfortant, en tant que Canadien, de voir une telle réaction.

En bref, pour répondre à votre question, c'est nous qui payons.

Le président: Que vouliez-vous dire quand vous avez dit que d'autres contribuent?

M. Coulter: D'autres intervenants sont intéressés, notamment la Federal Aviation Administration, la compagnie Boeing Aircraft Corporation, qui a perdu un avion, et Swissair. Delta Airlines était partenaire de Swissair dans ce vol. Tous ces intervenants ont contribué de diverses manières à l'effort déployé dans cette affaire. Le Canada était responsable de l'opération de récupération et de l'enquête, entre autres choses. Il est certain qu'un effort de ce genre coûte très cher.

The Chairman: This matter arose when we were discussing the Main Estimates. There was a discussion about cost-sharing among countries on matters of this kind. The point that was made is that Canada is particularly vulnerable because of our national space. A relatively larger number of flights travel over our land and water, making us particularly vulnerable financially. I thought we were told that efforts were being made by the government to pursue this matter with other countries.

Mr. Coulter: It may be true that there have been some soft soundings and discussions; however, in reality, our legal advice from the Department of Justice is that if the accident takes place in Canadian territory it is our responsibility to respond.

Senator Bolduc: This is the present convention, but as to future I think it would be appropriate to have Foreign Affairs look at this. It is unfair that Switzerland pay only in Switzerland and we pay for the whole thing. All the planes from New York and Chicago go over Canada. We have 100 times more possibility of a crash here than they have in the Republic of Andorra.

Mr. Coulter: The Swissair crash was one of the most complicated crashes because it went down in fairly shallow water, an area from which you can recover the wreckage. It is, however, one of the most expensive things you could have. If an airplane goes down on land, the process is normally a lot easier. If an airplane goes down in the deep ocean, you have lost it. They do not bring them up like some of the old ships.

Senator Stratton: At page 72, with regard to the Department of Finance there is a figure of \$200 million? It reads, "Statutory — Interest and Other Costs." Is that simply due to interest rates?

Mr. Coulter: I cannot say that it was simply due to interest rates. However, interest rates have gone up, so these numbers certainly did not surprise us. The Department of Finance holds the pen on these numbers and they provide them to us. They manage the public debt. I am 99.9 per cent certain that this is almost totally related to an increase in interest rates. They are on their way back down, as you know. Thus, this moves around a bit.

Senator Stratton: On page 76, the second line on the page reads, "Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada." That new centre cost \$17 million. Mr. Lieff, perhaps you can give us an explanation as to what this new centre does.

Mr. Lieff: It is a responsibility that was being carried out on a smaller scale in a division within the Department of Finance and in some areas of Revenue Canada. Its essential purpose is to combat money laundering. When the idea first came about to devote more resources to this initiative, it was part of a multi-country G8 initiative to combat money laundering worldwide. In fact, the overall strategy was approved by the government in its national initiatives to combat money laundering,

Le président: Cette question a été soulevée quand nous avons discuté du Budget des dépenses principal. Il y a eu une discussion sur le partage des coûts entre les pays dans des situations de ce genre. On a fait valoir que le Canada est particulièrement vulnérable, étant donné l'immensité de notre territoire national. Un nombre considérable d'avions survolent notre territoire et nos eaux territoriales, ce qui nous rend particulièrement vulnérables sur le plan financier. Je pensais qu'on nous avait dit que le gouvernement faisait des efforts pour étudier ce dossier avec d'autres pays.

M. Coulter: Il est peut-être vrai qu'il y a eu des discussions et que l'on a tâté le terrain; mais la réalité, qui nous a été confirmée par l'avis juridique qui nous a été fourni par le ministère de la Justice, c'est que si l'accident a lieu en territoire canadien, c'est nous qui assumons la responsabilité.

Le sénateur Bolduc: C'est ce que dit la convention actuelle, mais je pense qu'à l'avenir, il conviendrait que les Affaires étrangères se saisissent de ce dossier. Il est injuste que la Suisse paie seulement en Suisse et que ce soit nous qui payions tout le reste. Tous les avions décollant de New York et de Chicago survolent le Canada. Nous avons cent fois plus de chances d'écrasement ici qu'ils n'en ont dans la république d'Andorre.

M. Coulter: L'écrasement de l'avion de la Swissair fut l'un des plus compliqués parce que l'avion s'est écrasé dans des eaux assez peu profondes où il est possible de récupérer les débris. C'est l'un des scénarios les plus coûteux que l'on puisse imaginer. Quand un avion s'écrase au sol, tout est normalement beaucoup plus facile. Si l'avion s'écrase dans l'océan, en eau profonde, il est perdu. On ne peut pas le ramener à la surface comme on le fait pour d'anciens navires.

Le sénateur Stratton: À la page 86, à la rubrique du ministère des Finances, il y a le chiffre de 200 millions de dollars. On dit «Législatif — Frais d'intérêt et autres coûts». Cela s'explique-t-il uniquement par les taux d'intérêt?

M. Coulter: Je ne dirais pas que c'est attribuable seulement aux taux d'intérêt. Mais les taux d'intérêt ont augmenté et ces chiffres ne nous ont donc assurément pas pris par surprise. Le ministère des Finances établit ces chiffres et nous les transmet. C'est lui qui administre la dette publique. Je suis quasiment certain à 100 p. 100 que c'est presque entièrement attribuable à l'augmentation des taux d'intérêt. Comme vous le savez, ils sont en train de redescendre. Il y a donc une certaine fluctuation.

Le sénateur Stratton: À la page 91, à la deuxième ligne, on lit: «Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada». Ce nouveau centre coûte 17 millions de dollars. Monsieur Lieff, peut-être pourriez-vous nous donner une explication à ce sujet. Que fait ce nouveau centre?

M. Lieff: C'est une responsabilité qui était assumée sur une plus petite échelle dans une division du ministère des Finances et dans certains secteurs de Revenu Canada. Fondamentalement, son but est de lutter contre le blanchiment d'argent. Quand l'idée a été lancée de consacrer davantage de ressources à cette initiative, c'était dans le cadre d'une initiative du G8 mettant en cause plusieurs pays en vue de combattre le blanchiment d'argent dans le monde entier. En fait, la stratégie globale a été approuvée par le

of which this organization is a focal point. When the money laundering legislation was passed, this agency was established.

Senator Stratton: With respect to the Department of Finance on page 70, we see that the department spends \$64.9 billion. There are additional requests for \$89.9 million. More than half, or \$48.2 million, goes to payments or grants to foreign financial institutions, including \$15 million to the World Bank's Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative, and \$33.2 million to the International Monetary Fund's Poverty Reduction and Growth Facility. Can you tell us a bit about those two accounts?

Mr. Lieff: These are two facilities that have been established, respectively, by the World Bank and the International Monetary Fund to help the most indebted countries in the world address their debt problems.

Concerning the World Bank's Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative, about 30 of the world's poorest countries are eligible for concessional financing and reduction relief under this facility. Those countries are mostly in Africa. Canada played a leading role in calling for the creation of this special initiative at the 1995 Halifax summit, and there was an enhancement at the 1999 Cologne summit.

The idea is to mobilize donor resources to support relief efforts of the multilateral creditors, in particular those of the African Development Bank.

Overall, we are expecting the initiative to provide about \$45 billion in debt relief. This is a contribution toward this international effort.

In terms of the International Monetary Fund's Poverty Reduction and Growth Facility, a number of the countries can apply for both, but the same principles apply. There is a slightly larger list of countries, if the committee is interested in looking at it. The purpose of this facility is to help support a balance of payments for low-income and developing countries. We have agreed to provide about \$400 million in grants to this organization. This is part of that international effort.

Senator Stratton: Is that part of the \$45 billion or is this a separate item?

Mr. Lieff: One was to the World Bank for its Heavily Indebted Poor Countries Trust Fund, which, when combined with all other international contributors, amounts to \$45 billion. Canada's share is \$400 million. I do not think I have an overall total for what this will provide.

Senator Stratton: That is all right. You can get it for me later.

gouvernement dans le cadre de ses initiatives nationales pour combattre le blanchiment d'argent, et cette organisation est un élément central de cette stratégie. Quand la Loi sur le blanchiment d'argent a été adoptée, cet organisme a été créé.

Le sénateur Stratton: Au sujet du ministère des Finances, on voit aux pages 84 et 85 que le ministère dépense 64,9 milliards de dollars. Il y a des demandes supplémentaires au montant de 89,9 millions de dollars. Plus de la moitié, soit 48,2 millions de dollars, est consacrée à des paiements ou subventions à des organismes financiers internationales, notamment 15 millions de dollars à l'Initiative d'aide aux pays pauvres très endettés de la Banque mondiale, et 33,2 millions de dollars pour le mécanisme visant à réduire la pauvreté et à favoriser la croissance du Fonds monétaire international. Pourriez-vous nous en dire plus long sur ces deux comptes?

M. Lieff: Ce sont deux mécanismes qui ont été créés, respectivement, par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international pour aider les pays les plus endettés du monde à résoudre leurs problèmes d'endettement.

Dans le cadre de l'Initiative d'aide aux pays pauvres très endettés de la Banque mondiale, environ une trentaine des pays les plus pauvres de la planète sont admissibles à du financement concessionnel et à une aide pour l'allègement des dettes dans le cadre de ce mécanisme. La plupart de ces pays se trouvent en Afrique. Le Canada a joué un rôle de premier plan en réclamant la création de cette initiative spéciale au Sommet de Halifax en 1995, et le tout a été renforcé au Sommet de Cologne en 1999.

L'idée est de mobiliser les ressources des pays donateurs pour appuyer les efforts d'aide des créanciers multilatéraux, en particulier ceux de la Banque africaine de développement.

Dans l'ensemble, on prévoit que cette initiative permettra d'accorder environ 45 milliards de dollars d'allègement de dettes. Le chiffre que vous voyez ici est une contribution à cet effort international.

Pour ce qui est du mécanisme de réduction de la dette et de croissance du Fonds monétaire international, un certain nombre de pays peuvent présenter des demandes aux deux programmes, mais les mêmes principes s'appliquent. La liste des pays admissibles est un peu plus longue, si les membres du comité sont intéressés à en prendre connaissance. Le but de ce mécanisme est d'aider les pays en développement et à faible revenu à équilibrer leur balance des paiements. Nous avons convenu de fournir environ 400 millions de dollars en subventions à cette organisation. Cela fait partie de cet effort international.

Le sénateur Stratton: Ce montant fait-il partie des 45 milliards de dollars, ou bien est-ce un poste séparé?

M. Lieff: Un montant est destiné à la Banque mondiale, pour son fonds en fiducie pour les pays pauvres fortement endettés, lequel atteint 45 milliards de dollars si l'on additionne l'apport de tous les autres contributeurs internationaux. La part du Canada est de 400 millions de dollars. Je ne pense pas avoir le total global du montant disponible dans le cadre de ce programme.

Le sénateur Stratton: Cela va. Vous pourrez me le faire parvenir plus tard.

Senator Banks: Are those moneys that you were just talking about part of the forgiveness of debt that we heard about, or is the forgiveness accounted for by a line item in the budget?

Mr. Coulter: It is debt relief that covers debt forgiveness and other areas that would help countries get through it.

Senator Banks: I have two questions. One is specific and the other requires a bit of rumination. On page 144, there is a line item for the Canada Information Office. In the Main Estimates, the allocation was about \$20 million. In the Supplementary Estimates, the request is for an additional \$30 million. This latter request is more than 150 per cent of the original estimate. I am wondering what remarkable thing happened that we need to get three fifths of the annual expenditures in the Supplementary Estimates.

Second, could you talk to us for a minute about a thing that the Auditor General has expressed a great deal of concern about, that is, the overall facts of life about the overseeing of, reporting on and responsibility for grants, generally speaking? Does the Treasury Board have an ongoing active interest with respect to the monitoring of grants, to ensure that they are used for the purposes for which they were intended and that no misuse is made of those funds, et cetera?

Mr. Lief: With respect to the Canada Information Office, the primary reason for the large increase is that the budget of February 2000 included \$30 million per year for three years in additional spending for this agency. The reason it was not in the Main Estimates — and this is a perennial challenge for us — is that the budget is usually tabled a few days, or a week, before the Main Estimates. Given budget secrecy and that sort of thing, a number of the items are unknown to us and are not sufficiently developed to include in the Main Estimates. We come through in Supplementary Estimates to deal with these items.

In this case, the \$30 million supplementary amount is large in relation to the existing base, but it was announced in the budget and I have explained why it was not in the Main Estimates.

The funds were for three initiatives. There was a citizen information initiative, which is \$19 million a year for those three years, which include 2000-01 and which will run out at the end of 2002-03; the fairs and exhibits initiative of \$4.6 million; and a regional communications initiative of \$5.4 million. That accounts for the \$30 million.

Mr. Coulter: With respect to the second question, the Treasury Board is very focused on this area. We have done a number of things. When the HRDC situation became public over a year ago, we had two basic reactions to that, as a central agency. The first initiative was to help HRDC through the situation, and we did a

Le sénateur Banks: Ces montants dont vous venez de parler font-ils partie de la radiation de dettes dont on a parlé, ou bien cette radiation de dette est-elle prévue par un poste budgétaire distinct?

M. Coulter: Il s'agit d'un allègement de la dette englobant à la fois la radiation de dettes et d'autres formes d'aide pour que les pays visés puissent s'en sortir.

Le sénateur Banks: J'ai deux questions. La première est précise, tandis que l'autre exige réflexion. À la page 160, il y a un poste budgétaire pour le Bureau d'information du Canada. Dans le Budget des dépenses principal, on avait prévu environ 20 millions de dollars. Dans le budget supplémentaire, on demande une rallonge de 30 millions de dollars. Cette dernière demande représente plus de 150 p. 100 du montant prévu à l'origine. Je me demande ce qui a bien pu se passer d'extraordinaire pour qu'il soit nécessaire d'obtenir les trois cinquièmes des dépenses annuelles dans le budget supplémentaire.

Deuxièmement, pourriez-vous nous entretenir pendant quelques instants d'une question dont le vérificateur général a dit se préoccuper énormément, à savoir tout le dossier des subventions, de façon générale, notamment la supervision, les rapports et les responsabilités en cette matière? Le Conseil du Trésor s'intéresse-t-il activement et en permanence au contrôle des subventions, afin de veiller à ce qu'il serve aux fins pour lesquelles elles étaient prévues au départ et pour s'assurer que ces fonds ne donnent lieu à aucun abus?

M. Lief: Au sujet du Bureau d'information du Canada, la principale raison qui explique la forte augmentation est que le budget de février 2000 prévoyait des dépenses supplémentaires de 30 millions de dollars par an sur trois ans pour cet organisme. La raison pour laquelle cela ne figurait pas dans le Budget des dépenses principal — c'est d'ailleurs pour nous une difficulté constante — est que le budget est habituellement déposé quelques jours ou même une semaine avant les prévisions de dépenses. Étant donné le secret budgétaire et tout cela, un certain nombre de postes budgétaires nous sont inconnus et ne sont pas suffisamment élaborés pour les inclure dans le Budget principal des dépenses. Nous réglons ces petits problèmes dans le Budget des dépenses supplémentaire.

En l'occurrence, le montant supplémentaire de 30 millions de dollars est important par rapport au montant de départ, mais il avait été annoncé dans le budget et j'ai expliqué pourquoi il ne figurait pas dans le Budget des dépenses principal.

Les fonds étaient destinés à trois initiatives. Il y a d'abord une initiative d'information des citoyens, pour laquelle on prévoit 19 millions de dollars par an sur trois ans, c'est-à-dire de 2000-2001 jusqu'à la fin de 2002-2003; l'initiative relative aux foires et expositions, pour 4,6 millions de dollars; et une initiative de communication régionale à hauteur de 5,4 millions de dollars. Cela explique la somme de 30 millions de dollars.

M. Coulter: Au sujet de la deuxième question, le Conseil du Trésor s'intéresse beaucoup à cette question. Nous avons fait un certain nombre de choses. Quand la situation de DRHC a été rendue publique il y a plus d'un an, nous avons réagi fondamentalement de deux manières à cela, à titre d'organisme

number of things, including a daily dialogue to help them to develop action plans. We also sent a person to them, to help with some of the work and generally to help them through that period, to get that particular situation as quickly as possible into a better zone.

Second, we took a critical look at government-wide aspects of the situation. We reviewed every department and agency and looked at where we were with grants. We looked at the entire regime. We developed some concerns. We had already started to work on a new transfer payments policy. That work was accelerated and we delivered a new transfer payment policy, which covered grants and contributions, last spring.

Since then, we have delivered a new audit and evaluation policy, which was publicly announced in the last month or so. Thus, we have a new mechanism and we are building a new capability in the areas of audit and evaluation.

With our transfer payment policy, one of the provisions we wrote in was a five-year evaluation requirement on all grant programs. We are working our way through that, program-by-program, getting the frameworks in place. There is a significant amount of technical work involved to ensure that that happens. With the new evaluation policy, we are taking our evaluation capability to another level and creating a centre of excellence in the secretariat to look at that work and to lead and support the evaluation function across government.

The other area, and the President of the Treasury Board has spoken about this publicly, is the operating philosophy that we have called "active monitoring." In the recent Auditor General's report, which includes an overview of the last 10 years and his thoughts for the future, the Auditor General mentioned this area as something that the Treasury Board Secretariat needed to do more in. We are developing an implementation plan at present.

We have become more active in our engagement of departments and agencies. It is partly a mindset in terms of watching for trouble. We know we need better radar at the centre and we are committed to building it.

Senator Bolduc: For the budget 2000-01, there is a variation of \$16 billion. I understand that a major percentage of it, 65 or 70 per cent, is a statutory item, but there is still a difference of 10 per cent between what you forecasted and the figure we see less than a year later. Is this discrepancy because we had two budget speeches this year, one in February and another one in October? Or is it because the statutory system in Canada gives a large amount of discretion to the government to decide, for instance, that health administration needs a few more dollars?

central. La première initiative consistait à aider DRHC à passer au travers de la crise, et nous avons pris un certain nombre de mesures à cet égard, notamment un dialogue quotidien pour les aider à élaborer des plans d'action. Nous leur avons également envoyé une personne pour les aider à s'acquitter de ce travail et, de façon générale, pour les aider à se remettre d'aplomb plus rapidement possible.

Deuxièmement, nous avons jeté un regard critique sur les aspects de la situation mettant en cause l'ensemble du gouvernement. Nous avons passé en revue chaque ministère et organisme et nous avons fait le point sur les subventions. Nous avons examiné le régime au complet. Nous avons établi certaines préoccupations. Nous avons déjà commencé à travailler à une nouvelle politique pour les paiements de transfert. Ce travail a été accéléré et nous avons mis la dernière main au printemps dernier à une nouvelle politique pour les paiements de transfert, applicable aux subventions et contributions.

Depuis lors, nous avons mis en place une nouvelle politique sur les vérifications et évaluations, qui a été annoncée publiquement il y a environ un mois. Ainsi, nous avons un nouveau mécanisme et nous sommes en train d'établir une nouvelle capacité dans le domaine des vérifications et évaluations.

L'une des dispositions de notre nouvelle politique sur les paiements de transfert est l'exigence d'une évaluation quinquennale de tous les programmes donnant lieu à des subventions. Nous sommes en train de procéder à cela, programme par programme, pour mettre en place les cadres nécessaires. Cela exige beaucoup de travail technique. Cette nouvelle politique sur l'évaluation renforcera d'un cran notre capacité et nous créerons un centre d'excellence au secrétariat pour examiner tout cela et pour prendre l'initiative et appuyer la fonction d'évaluation dans l'ensemble du gouvernement.

L'autre aspect, dont le président du Conseil du Trésor a d'ailleurs parlé publiquement, est la philosophie de fonctionnement que nous avons appelée «surveillance active». Dans le dernier rapport du vérificateur général, qui comprend une vue d'ensemble des 10 dernières années et les réflexions du vérificateur pour l'avenir, ce dernier déclare que le Secrétariat du Conseil du Trésor doit faire davantage dans ce domaine. Nous sommes actuellement en train de mettre au point un plan de mise en oeuvre.

Nous sommes devenus plus actifs dans nos relations avec les ministères et les organismes. C'est en partie une question de mentalité; il s'agit de surveiller les points chauds et de s'attendre au pire. Nous savons qu'il nous faut un meilleur radar au centre de la toile et nous sommes déterminés à en mettre un en place.

Le sénateur Bolduc: Pour le budget 2000-2001, il y a un écart de 16 milliards de dollars. Je crois comprendre que c'est en grande partie un crédit législatif, à hauteur de 65 ou 70 p. 100, mais il reste quand même une différence de 10 p. 100 entre ce que vous aviez prévu et les chiffres qu'on nous présente moins d'un an plus tard. Cet écart est-il dû au fait que nous avons eu cette année deux discours budgétaires, l'un en février et l'autre en octobre? Ou bien est-ce parce que le système canadien confère au gouvernement un pouvoir discrétionnaire étendu lui permettant de

The Chairman: A third option is that they low-balled their revenue forecasts.

Senator Bolduc: I expect that the money was coming in so fast that they decided that they must do something with it, spend it. The budget is a secret process about which processes even you do not know. It is embarrassing. The public does not know what the minister thinks about the future.

I think that the Canadian system is in very bad shape. It is not because of you. I know you are very competent people and your predecessors were also competent. All here would agree that the senior officers who have come before us in the past were very good, and they continue to be so.

The system needs a great shake-up in my opinion. I would like you to say to the minister, and this message comes from an ex-civil servant, that an error of 10 per cent is a huge amount in one year. Your minister is making a forecast for five years. Can you imagine? It is unbelievable.

Mr. Coulter: Let me try to respond. Our discipline is around the planned spending level of the government. The Treasury Board Secretariat focuses on ensuring that we arrive at planned spending levels, that we approve everything, and we keep within that regime.

The way that that planned spending level develops is an issue more for the Department of Finance. However, in terms of the numbers you have presented and the 10 per cent figure, we ought to give Mr. Liefvick a chance to explain. The planned spending level announced in the October update statement is what we can very firmly reconcile these documents and the appropriations with.

Mr. Liefvick: As Mr. Coulter said, our framework that we take as given and unalterable, as the Treasury Board and as the rest of the government, is the planned spending that is laid down in budgets by the Minister of Finance for the year.

In the February 2000 budget, the Minister of Finance laid down a budgetary planned spending level of \$158 billion. The Main Estimates, as I explained before, do not actually allocate all of this amount to departments, for various reasons.

For example, if there are funds that are allocated in the budget that still require legislative approval, we do not put them in the Estimates. A number of items, like the Canada Health Care Act, were just about to be introduced to Parliament for review.

A significant amount of planned spending identified in the budget was not reflected in the Main Estimates. In fact, the budgetary spending in the Main Estimates was \$155.7 billion at the time and we had a planned spending level of \$158 billion. You are quite right that, in the October economic statement and budget update, the Minister of Finance and the government added another \$3.9 billion to total spending in the current year, so the planned

décider, par exemple, qu'il faut consacrer quelques dollars de plus à l'administration de la santé?

Le président: Une troisième possibilité est qu'ils avaient fait des prévisions de recettes délibérément prudentes.

Le sénateur Bolduc: Je pense que ce qui s'est passé, c'est que l'argent rentrait tellement vite qu'ils ont décidé qu'il fallait faire quelque chose, qu'il fallait le dépenser. Le budget est un processus secret et même vous, vous n'êtes pas dans le secret. C'est embarrassant. Le public ne sait pas ce que le ministre pense quant à ce que l'avenir nous réserve.

Je pense que le système canadien est en très mauvais état. Ce n'est pas votre faute. Je sais que vous êtes des gens très compétents et que vos prédécesseurs l'étaient aussi. Tous ici présents conviennent que les cadres supérieurs qui ont comparu devant nous dans le passé étaient très bons et continuent de l'être.

Le système a besoin d'une refonte en profondeur, à mon avis. Je voudrais que vous disiez au ministre, et ce message vient d'un ex-fonctionnaire, qu'une erreur de 10 p. 100 sur un an, c'est énorme. Votre ministre fait des prévisions sur cinq ans. Pouvez-vous imaginer le résultat? C'est incroyable.

M. Coulter: Je vais essayer de vous donner une réponse. Notre discipline tourne autour du niveau de dépenses prévu du gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor s'efforce de faire en sorte que les dépenses soient conformes aux prévisions, que nous approuvions tout, et que nous respections le régime.

Quant à la façon dont on établit le niveau de dépenses prévu, cela concerne plutôt le ministère des Finances. Toutefois, pour ce qui est des chiffres que vous avez présentés, notamment ce chiffre de 10 p. 100, nous devons donner à M. Liefvick la chance de s'expliquer. Nous pouvons catégoriquement concilier ces documents et les crédits avec le niveau de dépenses prévu et annoncé dans la mise à jour d'octobre dernier.

M. Liefvick: Comme M. Coulter l'a dit, le cadre que nous considérons comme acquis et inaltérable, au Conseil du Trésor et dans tout le reste du gouvernement, c'est le niveau de dépenses prévu qui est établi dans les budgets par le ministre des Finances pour l'année.

Dans le budget de février 2000, le ministre des Finances a établi un niveau de dépenses prévu de 158 milliards de dollars. Le Budget principal des dépenses, comme je l'ai déjà expliqué, n'attribue pas réellement la totalité de ce montant aux divers ministères, pour diverses raisons.

Par exemple, s'il y a des fonds qui sont affectés dans le budget et qui exigent encore une approbation législative, nous ne les inscrivons pas dans le Budget des dépenses. Un certain nombre de questions devaient justement être présentées au Parlement pour examen, notamment la Loi canadienne sur les soins de santé.

Un montant considérable de dépenses prévues dans le budget ne se retrouvaient pas dans le Budget principal des dépenses. En fait, le Budget principal des dépenses prévoyait des dépenses budgétaires de 155,7 milliards de dollars à l'époque et nous avions un niveau de dépenses prévu de 158 milliards de dollars. Vous avez tout à fait raison de dire que dans la mise à jour financière et budgétaire d'octobre, le ministre des Finances et le gouvernement

spending number became \$161.9 billion. That is for budgetary expenditures.

There is another component in your numbers that is non-budgetary. It has not been our tradition to include that in the planned spending numbers because it is for loans and investments that are performing. We therefore focus more on budgetary spending. In fact, \$1.8 billion of the increase that you have pointed out is non-budgetary and reflects the fact that the loans that the government is now issuing and bearing on Canada's books used to be borne by financial institutions for the Canada Student Loans program. That is a significant amount but it does not have an impact on the planned spending level set out in the budget update.

In terms of the budgetary spending, we have a level of \$161.9 billion for the current year, which we are within. Part of that increase goes to the rather complicated issue — and I hesitate to get into it — of the idea of money being provided for in previous years. Those rather large amounts, for example, for the pay equity payment of \$3 billion, were charged to the deficit and to the surplus in prior years, although the payments are flowing this year and are identified as such in these Supplementary Estimates. However, in terms of when we reconcile with the Public Accounts and the financial statements for the Government of Canada these expenditures are not counted to this year. There is also another rather large payment of this type, of \$2.5 billion, which Parliament approved through the Canada Health Act. That was committed to in a prior year and is being spent this year. That is the \$2.5-billion top-up to the CHST.

Those two items do not impact on the planned spending this year, even though the money is flowing out the door this year. They impact on the deficits and surpluses of the years when those funds were committed. In the case of the top-up to the CHST, there has been full parliamentary scrutiny of the changes during Parliament's consideration of the Canada Health Act.

In addition, there are a number of rather large items that explain most of the increase. There was the \$3 billion that I just mentioned for the pay equity settlement and the \$2.5 billion for the top-up to the Canada Health and Social Transfer, which was announced in the 2000 budget and was charged to a prior year. We also have the \$1.5 billion that flowed from the September health care accord with the provinces, including \$1 billion for the medical trust fund that was established and \$500 million for a payment to a corporation to provide medical information standards and sharing. There was also a revision of the forecast of equalization payments based on economic variables and that kind of thing. That added about another \$1.2 billion. Having gone through those items, without getting into anything else, we are at \$10 billion. That is where the large share is. The rest of the

ont ajouté une autre tranche de 3,9 milliards de dollars aux dépenses totales pour l'année en cours, de sorte que les dépenses prévues ont atteint 161,9 milliards de dollars. Ce sont des dépenses budgétaires.

Il y a une autre composante dans vos chiffres qui sont des dépenses non budgétaires. Traditionnellement, nous n'incluons pas cela dans les dépenses prévues, parce que ce sont des prêts et des investissements qui procurent un rendement. Nous nous attachons donc davantage aux dépenses budgétaires. En fait, une tranche de 1,8 milliard de dollars de l'augmentation que vous signalez est non budgétaire et correspond au fait que les prêts que le gouvernement accorde maintenant et inscrit aux livres du Canada étaient auparavant assumés par les institutions financières dans le cadre du Programme canadien de prêts aux étudiants. C'est un montant considérable mais cela n'a aucune incidence sur le niveau global des dépenses prévues fixé dans la mise à jour budgétaire.

Pour ce qui est des dépenses budgétaires, nous avons un niveau de 161,9 milliards de dollars pour l'année actuelle, et nous le respectons. Une partie de cette augmentation est consacrée au dossier plutôt compliqué, dans lequel j'hésite à me lancer, des montants qui étaient déjà imputés les années antérieures. Les montants assez importants, par exemple, pour le versement de trois milliards de dollars pour l'équité salariale, ont été imputés au déficit et à l'excédent des années précédentes, quoi que les paiements sont versés cette année et sont identifiés comme tels dans ce Budget des dépenses supplémentaire. Cependant, aux fins de comparaison avec les Comptes publics et les États financiers du gouvernement du Canada, ces dépenses ne sont pas comptabilisées cette année. Il y a aussi un autre montant assez important, de 2,5 milliards de dollars, que le Parlement a approuvé dans le cadre de la Loi canadienne sur la santé. L'engagement avait été pris au cours d'une année antérieure et l'argent est dépensé cette année. Il s'agit du complément de 2,5 milliards de dollars au TCSPS.

Ces deux poste budgétaires n'influent pas sur le montant des dépenses prévues cette année, même si les décaissements ont effectivement lieu cette année. Ces montants sont imputés aux déficits et aux excédents des années au cours desquelles les engagements avaient été pris à l'égard de ces fonds. Dans le cas du complément aux TCSPS, les changements proposés avaient fait l'objet d'un examen parlementaire approfondi dans le cadre de l'étude de la Loi canadienne sur la santé au Parlement.

De plus, il y a un certain nombre de postes assez importants qui expliquent la plus grande partie de l'augmentation. Il y a la somme de trois milliards de dollars que je viens de mentionner pour le règlement de l'équité salariale, et puis les 2,5 milliards de dollars pour grossir le transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, qui avaient été annoncés dans le budget de 2000 et qui avaient été imputés une année auparavant. Nous avons aussi la somme 1,5 milliard de dollars qui découle de l'accord sur les soins de santé conclu en septembre avec les provinces, y compris un milliard de dollars pour le Fonds de recherche médicale qui a été créé, et 500 millions de dollars pour payer une compagnie qui fournira des normes et la mise en commun de renseignements médicaux. Il a fallu aussi réviser les prévisions relatives aux paiements de péréquation en fonction de variables

expenditures are within the realm of normal increases sought in Supplementary Estimates.

The \$3.9 billion increase that was in the budget update reflected primarily two items: the \$1.5 billion for the home fuel rebate and another \$1.5 billion for the CHST top-up flowing from the September accord with the provinces. That represents \$3 billion of the \$3.9 billion. The overall Estimates for 2000-01, therefore, including these Supplementary Estimates are consistent with the planned spending that was adjusted in the budget for this year. We stick by that. We would not go beyond what the Minister of Finance has stipulated in the budget.

Senator Bolduc: And the Student Loan Program and all those things do not interfere with that?

Mr. Lief: The Student Loans Program does not interfere with that because they are performing loans right now. They are new loans being issued. If we have to come back and write them down or reserve against them, then we will be coming forward and advising Parliament of that.

Senator Bolduc: And the innovation also.

Mr. Lief: The innovation fund is not in the Supplementary Estimates.

The Chairman: Mr. Coulter and Mr. Lief will be here tomorrow at 5:45 p.m. when we consider the Main Estimates for 2001-02. You will be invited to raise your sights from the misdeeds of previous years and look forward.

Senator Stratton: I want to find out how you will handle diminishing income coming in for the government in the next fiscal year.

The Chairman: That might be a policy question. Thank you, Mr. Lief and Mr. Coulter.

I need you to stay for five minutes, senators. I believe you have before you a copy of a calendar of meetings. It was our plan, a week from today, to resume consideration of Bill S-6, the Public Service Whistle-Blowing Act. Our colleagues on the steering committee, who are the deputy chairman, Senator Finnerty and Senator Banks, came to me this morning with a proposal to make a change here. They are concerned that, in our consideration of draft reports, we are bumping up perilously close to the deadline for getting supply legislation through. They are hopeful that we might be able to put the draft reports on both the Supplementary Estimates and the Main Estimates to bed on Wednesday, March 21. Perhaps we can do that, perhaps not. In any case, they would like to move Bill S-6 down to Tuesday, March 27, in the hope and expectation that the tentative consideration of draft

économiques. Tout cela a ajouté une autre tranche de 1,2 milliard de dollars. En additionnant tout cela, nous avons déjà 10 milliards de dollars, avant même tous les autres postes budgétaires. C'est là qu'est le gros de l'augmentation. Les autres dépenses se situent dans la fourchette des augmentations normales dans le Budget des dépenses supplémentaire.

L'augmentation de 3,9 milliards de dollars qui figurait dans la mise à jour budgétaire reflétait principalement deux postes: une tranche de 1,5 milliard de dollars pour la remise aux ménages pour l'huile à chauffage et une autre tranche de 1,5 milliard de dollars pour le complément au transfert pour la santé et les programmes sociaux découlant de l'accord conclu en septembre avec les provinces. Cela représente trois milliards de dollars des 3,9 milliards de dollars. Par conséquent, les prévisions de dépenses totales pour 2000-2001, en incluant les montants demandés dans ce Budget des dépenses supplémentaire, sont conformes aux dépenses prévues qui ont été rajustées dans le budget de cette année. Nous nous en tenons à cela. Nous n'irions pas au-delà de ce que le ministre des Finances a prescrit dans le budget.

Le sénateur Bolduc: Et le Programme de prêts aux étudiants et tout le reste ne vous créent pas d'obstacles?

M. Lief: Le Programme de prêts aux étudiants n'entre pas en ligne de compte parce que ce sont actuellement des prêts productifs. Ce sont de nouveaux prêts que l'on accorde. Si nous devons les radier ultérieurement ou établir des réserves pour éventualités, à ce moment-là, nous en aviserons le Parlement.

Le sénateur Bolduc: Et l'innovation itou.

M. Lief: Le Fonds d'innovation ne figure pas dans le Budget des dépenses supplémentaire.

Le président: M. Coulter et M. Lief seront présents demain à 17 h 45 quand nous étudierons le Budget des dépenses principal pour 2001-2002. Vous serez invités à tourner votre regard vers l'avenir, plutôt que sur les méfaits des années passées.

Le sénateur Stratton: Je veux savoir comment vous composez avec la diminution des recettes du gouvernement au cours de la prochaine financière.

Le président: Cela pourrait être une question de politique. Je vous remercie, monsieur Lief et monsieur Coulter.

Je vous demanderais de rester cinq minutes, sénateurs. Je pense que l'on vous a distribué copie du calendrier des réunions. Nous avons prévu reprendre dans une semaine l'étude du projet de loi S-6, Loi sur la dénonciation dans la fonction publique. Nos collègues du comité directeur, notamment le sénateur Finnerty qui est vice-présidente du comité, et le sénateur Banks, m'ont présenté ce matin une proposition visant à apporter un changement. Ils craignent que, dans notre étude des ébauches de rapports, nous nous rapprochions dangereusement de l'échéance pour faire adopter les lois de finances. Ils espèrent que nous serons en mesure de mettre la dernière main au rapport sur le Budget des dépenses supplémentaire et sur le Budget des dépenses principal, le mercredi 21 mars. Peut-être que nous y parviendrons, mais peut-être pas. Quoiqu'il en soit, ils aimeraient reporter l'étude du

reports could be moved up to Tuesday, March 20 and, if necessary, Wednesday, March 21.

I very much regret that Senator Kinsella, who is the sponsor of Bill S-6, is not here. I would have liked to have consulted him as a courtesy on this. On that day, our only witness is Mr. Audcent, our legal counsel, and we have asked Treasury Board people to stand by. If you wish to accommodate our Liberal colleagues in this matter, now is your opportunity to say yea or nay, as the case may be.

Hearing no objections, we will try to arrange it in that way.

I will add the caveat here that if there are many changes that the committee wishes to make to the draft report we will have to bring it back on March 27 and we will bump up against the supply, but those are the hazards of life around here.

Senator Finnerty: Bill S-6 will not take that long.

The Chairman: We always say that.

Senator Bolduc: In the letter that I sent to you on February 22, I made a grammatical mistake in the first paragraph. I said that we have a long tradition of inquiry concerning these public policies.

The Chairman: I am glad you brought that up. We must have a meeting before the end of this month, *in camera*, to discuss future business. In particular, Senators Banks, Bolduc, Stratton, Moore and Cools have some ideas for areas to which we should pay special attention in the coming months, and some other areas may have been suggested in the course of today's testimony. I think that I should make arrangements at some point — and you should also address this — to find out exactly what these areas are. We will meet at some point before the end of March to come up with a schedule upon which we can rely.

Senator Bolduc: If we want to make a real contribution to the parliamentary institution, then this is a committee that has that role.

Our committee has a role to play in the good functioning of parliamentary institutions, with our legislative role and budgetary oversight. We should have a fairly long-term program. It should not only be for one month, but for longer than that. We should decide, for example, that for the next few years we will undertake to make a real inquiry into certain items. We have some major items that we could look at seriously. That would be a good contribution to Parliament.

The committee adjourned.

projet de loi S-6 au mardi 27 mars, dans l'espoir et dans l'attente que l'étude des ébauches de rapports puisse être avancée au mardi 20 mars et, au besoin, au mercredi 21 mars.

Je regrette beaucoup que le sénateur Kinsella, qui est le parrain du projet de loi S-6, ne soit pas présent. J'aurais aimé le consulter à ce sujet, ne serait-ce que par courtoisie. Ce jour-là, notre seul témoin est M. Audcent, notre conseiller juridique, et nous avons demandé aux gens du Conseil du Trésor d'être prêts à comparaître. Si vous voulez donner suite aux desiderata de nos collègues libéraux dans cette affaire, vous avez maintenant l'occasion de dire oui ou non, selon le cas.

Comme je n'entends aucune objection, nous allons essayer d'organiser le tout de cette manière.

J'ajoute une réserve: si le comité souhaite apporter beaucoup de changements à l'ébauche de rapport, nous devons en reprendre l'étude le 27 mars et il y aura conflit avec les subsides, mais ce sont les risques du métier.

Le sénateur Finnerty: Le projet de loi S-6 ne prendra pas tellement de temps.

Le président: On dit toujours cela.

Le sénateur Bolduc: Dans la lettre que je vous ai envoyée le 22 février, j'ai fait une faute de grammaire au premier paragraphe. J'ai dit que nous avons une longue tradition d'enquête concernant ces politiques gouvernementales.

Le président: Je suis content que vous apportiez cette précision. Nous devons nous réunir à huis clos avant la fin du mois pour discuter des travaux futurs. En particulier, les sénateurs Banks, Bolduc, Stratton, Moore et Cools ont des idées de questions auxquelles nous devrions accorder une attention spéciale au cours des prochains mois, et peut-être d'autres questions ont-elles été soulevées au cours du témoignage d'aujourd'hui. Je pense que je devrais prendre des dispositions à un moment donné pour savoir exactement ce qu'il en est, et vous devriez vous y mettre aussi. Nous allons nous réunir à un moment donné d'ici la fin mars pour établir un calendrier auquel nous pourrions nous tenir.

Le sénateur Bolduc: Si nous voulons apporter une contribution valable à l'institution parlementaire, alors notre comité peut jouer ce rôle.

Notre comité a un rôle à jouer dans le bon fonctionnement des institutions parlementaires, étant donné notre rôle législatif et de supervision budgétaire. Nous devrions établir un calendrier à long terme. Il ne faut pas s'en tenir à un mois, il faut voir plus loin. Nous devrions décider, par exemple, que nous entreprendrions au cours des deux ou trois prochaines années, une enquête en profondeur sur certaines questions. Nous pourrions nous pencher sérieusement sur des dossiers importants. Ce serait un apport utile au Parlement.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Treasury Board of Canada:

Keith Coulter, Assistant Secretary, Planning, Performance and
Reporting Sector;

Andrew M. Lieff, Director, Expenditure Operations and
Estimates Division

Du Conseil du Trésor du Canada:

Keith Coulter, secrétaire adjoint, Secteur de la planification,
du rendement et des rapports;

Andrew M. Lieff, directeur, Direction des Opérations des
dépenses et prévisions budgétaires.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Wednesday, March 14, 2001

Le mercredi 14 mars 2001

Issue No. 3

Fascicule n° 3

First meeting on:
Expenditures set out in the Estimates
for the fiscal year ending March 31, 2002

Première réunion concernant:
Dépenses projetées dans le Budget des dépenses
pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Mahovlich
Cools	Stratton
Doody	Tunney
Ferretti Barth	Wiebe
Hervieux-Payette, P.C.	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Tunney substituted for that of the Honourable Senator Kirby (*March 13, 2001*).

The name of the Honourable Senator Wiebe substituted for that of the Honourable Senator Banks (*March 14, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Mahovlich
Cools	Stratton
Doody	Tunney
Ferretti Barth	Wiebe
Hervieux-Payette, c.p.	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Tunney est substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby (*le 13 mars 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Wiebe est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 14 mars 2001*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, March 1, 2001:

The Honourable Senator Robichaud, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator De Bané, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 2002, with the exception of Parliament Vote 10 and Privy Council Vote 25.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 1^{er} mars 2001:

L'honorable sénateur Robichaud, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur De Bané, c.p.:

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002, à l'exception du crédit 10 du Parlement et du crédit 25 du Conseil privé.

La motion, mise au voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 14, 2001

(4)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:45 p.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Lowell Murray, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bolduc, Cools, Doody, Finnerty, Kinsella, Murray, P.C., Tunney and Wiebe (8).

Other senator present: The Honourable Senator Watt (1).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Treasury Board of Canada:

Keith Coulter, Assistant Secretary, Planning, Performance and Reporting Sector;

Andrew M. Lieff, Director, Expenditure Operations and Estimates Division;

J. Kevin Lindsey, Director, Expenditure Operations, Expenditure Operations and Estimates Division, Planning, Performance and Reporting Sector.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 1, 2001, the committee undertook its examination of the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 2002.

Mr. Coulter made an opening statement and, with Mr. Lindsay and Mr. Lieff, answered questions from members of the committee.

At 7:17 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 14 mars 2001

(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 45 dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray, c.p., (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Cools, Doody, Finnerty, Kinsella, Murray, c.p., Tunney et Wiebe (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Watt (1).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Secrétariat du Conseil du Trésor:

Keith Coulter, secrétaire adjoint, Secteur de la planification, du rendement et des rapports;

Andrew M. Lieff, directeur, Direction des opérations des dépenses et prévisions budgétaires;

J. Kevin Lindsey, directeur, Opérations des dépenses, Division des opérations et prévisions des dépenses, Secteur de la planification, du rendement et des rapports.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 1^{er} mars 2001, le comité entreprend l'examen du Budget des dépenses de l'exercice financier se terminant le 31 mars 2002.

M. Coulter fait une déclaration et, avec M. Lindsey et M. Lieff, répond aux questions des membres du comité.

À 19 h 17, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tõnu Onu

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 14, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 5:45 p.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2002.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, we have had referred to us the Main Estimates for 2001-2002.

Before we start, our next meeting will be Tuesday, March 20, at which time we will look at the draft report to be prepared by our advisers on the Supplementary Estimates for 2000-2001. Perhaps we will also have ready by that time the draft interim report on the Main Estimates, on which we are opening our study tonight.

For those of you who are new to the committee, the drafter tries to provide a narrative of the main points, as he sees them, of the discussion. He does not try to include, in his narrative report, every question that was asked by every senator. He gives an overview of what happened. It is then up to us to correct the draft or to change it as we see fit. That will be the purpose of our meeting next Tuesday morning.

I cannot let the occasion go by without issuing a very warm welcome to one of our newest senators, Senator Tunney. Senator Tunney is a dairy farmer from near Cobourg, Ontario, in Northumberland County. I am sure he will be a very valuable addition to the Senate, and I am pleased to have him here at this committee tonight.

We also have with us tonight Senator Wiebe, who is sitting in on behalf of his seatmate in the Senate, Senator Banks. We also have our old friend Senator Watt joining us for the first time.

Our witnesses tonight are from the Treasury Board Secretariat. Please proceed.

Mr. Keith Coulter, Assistant Secretary, Planning, Performance and Reporting Sector, Treasury Board Secretariat: Honourable senators, it is our pleasure to be here this afternoon to discuss and respond to your questions concerning the government's Main Estimates for the next fiscal year, 2001-2002. Parts I and II of the Estimates, otherwise known as the "blue book," were tabled in the House by the President of the Treasury Board on February 27.

The final part of the Main Estimates, the Report on Plans and Priorities, will be tabled in late March.

By way of introduction, because the two exercises were ongoing simultaneously, we had to divide the work. Mr. Lindsey looked after the Main Estimates exercise while Mr. Lieff looked

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 14 mars 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 45 pour examiner le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, le Budget des dépenses pour 2001-2002 a été renvoyé à notre comité.

Avant de commencer, je tiens à vous dire que la prochaine séance se tiendra le mardi 20 mars. Nous examinerons alors l'ébauche de rapport que prépareront nos conseillers sur le Budget supplémentaire des dépenses pour 2000-2001. Peut-être qu'à ce moment-là l'ébauche de rapport intérimaire sur le Budget des dépenses dont nous commençons l'examen ce soir sera prêt.

Pour ceux d'entre vous qui sont nouveaux au comité, le rédacteur tente de faire un exposé de ce qu'il considère être les principaux points de la discussion. Il ne tente pas d'inclure dans son rapport narratif toutes les questions qui ont été posées par tous les sénateurs. Il donne un aperçu de ce qui s'est produit. Nous devons ensuite corriger ou modifier l'ébauche au besoin. C'est donc ce que nous ferons lors de notre prochaine séance qui se tiendra mardi prochain en matinée.

Je ne peux laisser passer cette occasion sans souhaiter la plus chaleureuse bienvenue à l'un des tout nouveaux sénateurs, le sénateur Tunney. Le sénateur Tunney est un producteur laitier de la région de Cobourg, en Ontario, dans le comté de Northumberland. Je suis certain qu'il sera un atout très précieux pour le Sénat, et je suis heureux de l'accueillir ici à notre comité ce soir.

Nous avons aussi avec nous ce soir le sénateur Wiebe, qui remplace son collègue le sénateur Banks. Il y a également notre collègue de longue date le sénateur Watt qui se joint à nous pour la première fois.

Nos témoins ce soir sont des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor. Vous avez la parole.

M. Keith Coulter, secrétaire adjoint, Secteur de la planification, du rendement et des rapports, Secrétariat du Conseil du Trésor: Honorables sénateurs, nous sommes heureux de vous rencontrer cet après-midi alors que nous tenterons de répondre à vos questions au sujet du Budget principal des dépenses de 2001-2002. La présidente du Conseil du Trésor a déposé aux Communes, le 27 février dernier, les parties I et II du Budget des dépenses, aussi connues sous le nom de «livre bleu».

Le dernier volet du Budget des dépenses, le Rapport sur les plans et les priorités des ministères et organismes, sera pour sa part déposé à la fin du mois de mars.

À titre d'introduction, étant donné que les deux exercices se produisaient simultanément, nous avons dû diviser le travail. M. Lindsey s'est occupé du Budget principal des dépenses tandis

after the Supplementary Estimates exercise. This team will address honourable senators' questions once I have finished.

As you are aware, this is the first year for quite some time in which the tabling of the Main Estimates has not been closely preceded by a February budget. The reason for that is that the government's expenditure plan for 2001-2002 was laid out in the October economic statement and budget update. The Main Estimates reflect the plan articulated at that time.

[Translation]

What I would propose to do today is to first give you an overview of this year's process, starting with the October Economic Statement and Budget Update. I would then briefly review the form and content of the Estimates documentation followed by a macro level analysis of this year's Main Estimates. Finally, I will review some of the highlights of the Main Estimates.

[English]

As we discussed yesterday, the Minister of Finance, last October, delivered an economic statement and a budget update. Among other things, that update reiterated spending commitments from the February 2000 budget for the current, i.e. 2000-2001 fiscal year, and announced new spending initiatives for the current fiscal year, including revising the government's overall planned spending target for 2000-2001. The impact of these announcements is largely reflected in Estimates we reviewed with you yesterday.

The October update also outlined the government's expenditure plan for 2001-2002, which serves as a platform upon which the Main Estimates now before you were developed.

[Translation]

This year, planned spending in the fall Economic Statement and Budget Update tabled in October, in place of a February budget, serves as the expenditure baseline for the Main Estimates. In all other respects, the process this year is the same as in previous years.

[English]

The Main Estimates reflect approximately 99 per cent of the expenditure plan. The difference between these Main Estimates and the planned spending announced in the fall update relates primarily to initiatives that require legislation before seeking spending authority or to initiatives that were not sufficiently developed at the time the Main Estimates were finalized.

Spending authorities for these items will be sought through Supplementary Estimates during the course of the 2001-2002 fiscal year.

Let me briefly review the key elements of the Estimates documentation before going into some of the specifics of the 2001-2002 figures. The Estimates consist of three parts, which are tabled at various times throughout the fiscal year.

que M. Lieff s'est occupé du Budget supplémentaire. Ensemble, nous espérons bien pouvoir répondre à vos questions lorsque j'aurai terminé.

Pour la première fois, le Budget principal des dépenses n'a pas été précédé cette année du budget que le ministre des Finances dépose habituellement en février. Comme vous le savez, le gouvernement a présenté son plan de dépenses pour 2001-2002 dans l'énoncé économique et la mise à jour budgétaire d'octobre 2000. Le Budget principal des dépenses reflète ce plan de dépenses.

[Français]

Aujourd'hui, j'aimerais esquisser les grandes lignes du processus que nous avons suivi cette année, en commençant par l'énoncé économique et la mise à jour budgétaire d'octobre. Ensuite, je passerai brièvement en revue la forme et le contenu des budgets des dépenses avant de vous présenter une analyse des prévisions budgétaires de cette année. En dernier lieu, j'aimerais revoir avec vous certains faits saillants du budget principal des dépenses.

[Traduction]

Comme nous en avons parlé hier, en octobre dernier, le ministre des Finances a déposé un énoncé économique et une mise à jour budgétaire qui, entre autres choses, réitéraient les engagements du budget de février 2000 à l'égard des dépenses de la présente année financière, celle de 2000-2001; annonçaient de nouvelles initiatives pour la présente année financière, y compris la révision de l'objectif global des dépenses du gouvernement pour 2000-2001. Ces annonces ont surtout eu une incidence sur le Budget supplémentaire des dépenses que nous avons étudié avec vous hier.

La mise à jour d'octobre articulait aussi le plan de dépenses du gouvernement pour 2001-2002, lequel a servi d'assise au Budget principal des dépenses que vous étudiez aujourd'hui.

[Français]

Cette année, ce sont les prévisions contenues dans la mise à jour budgétaire déposée en octobre, au lieu du budget de février, qui servent de base pour les montants du budget principal des dépenses. Cependant, à tout autre point de vue, le processus suivi cette année est le même que celui des années antérieures.

[Traduction]

Le Budget principal des dépenses vise environ 99 p. 100 du plan de dépenses. La différence entre le Budget principal des dépenses et les prévisions annoncées dans la mise à jour de l'automne a trait principalement aux initiatives qui nécessiteront l'adoption d'une loi ou encore à d'autres initiatives qui n'étaient pas suffisamment précisées au moment où le Budget principal a été finalisé.

Les autorisations de dépenser à l'égard de ces postes seront demandées par le biais du Budget supplémentaire des dépenses au cours de l'année financière 2001-2002.

Avant de vous présenter plus en détail les éléments de dépenses de 2001-2002, permettez-moi de passer brièvement en revue les documents qui, ensemble, forment le Budget des dépenses, c'est-à-dire les trois parties qui sont déposées à différents moments de l'année financière.

Part I of the Estimates provides an overview of federal spending and summarizes the relationship of the key elements of the Main Estimates to the current expenditure plan as laid out in the October budget update.

Part II of the Estimates directly supports the Appropriations Act. The Main Estimates identify the spending authorities — or votes — and amounts for each ministry to be included in subsequent appropriation bills. Parliament will be asked to approve these votes to enable the government to proceed with its spending plans.

Parts I and II of the Estimates together constitute what is known as the “blue book” and are tabled together on or before March. This year, this document was tabled in the House of Commons on 27 February.

The interim supply bill for the Main Estimates will be tabled in the House sometime in March, followed by the full supply bill in June. I understand you will have an opportunity to review the full supply bill later in the spring, in the context of the departmental Report on Plans and Priorities that will be tabled later this month. The RPPs will include detailed spending plans by department.

Part III of the Estimates, the departmental expenditure plans, is divided into two components. The first, the Report on Plans and Priorities, is the individual expenditure plans for each department and agency. These plans provide substantially more information for each department than the blue book, including details on business line objectives, initiatives and planned results. This information is linked to related resource requirements over a three-year period. The documents are tabled on or about March 31 each year and we are encouraging parliamentary committees to look at those documents department by department.

[Translation]

The second component of Part III, the “Departmental Performance Reports”, are individual department and agency accounts of accomplishments achieved against the planned performance expectations that are set out in the respective reports on plans and priorities. The Departmental Performance Reports cover the most recently completed fiscal year and are normally tabled in the fall.

[English]

I will now try to give you an idea of some of the specific details of this year’s Main Estimates.

The 2001-2002 Main Estimates total \$165.2 billion, including \$1.9 billion in non-budgetary expenditures for loans and investments and \$163.3 billion in budgetary spending. This represents an increase of \$9.1 billion, 5.8 per cent, over the 2000-2001 Main Estimates.

[Translation]

Revisions to forecast spending on statutory programs, including elderly benefits and the CHST, account for \$6.8 billion, or 75 per cent of the year-over-year increase.

Tout d’abord, la partie I du Budget des dépenses présente une vue d’ensemble des dépenses fédérales et résume les rapports existant entre les grands éléments du Budget principal des dépenses et le plan de dépenses actuel, c’est-à-dire celui énoncé dans la mise à jour budgétaire d’octobre dernier.

Vient ensuite la partie II du Budget des dépenses qui appuie directement la loi de crédits. On y décrit les autorisations de dépenser — les crédits — et les montants correspondant à chaque ministère à inclure dans les lois d’affectation de crédits subséquentes. Le Parlement sera appelé à approuver ces crédits pour permettre au gouvernement de réaliser son plan de dépenses.

Les parties I et II sont publiées dans un unique volume et constituent le traditionnel «livre bleu» qui doit être déposé au plus tard le 1^{er} mars de chaque année. Cette année, ce document a été déposé à la Chambre des communes le 27 février.

Nous prévoyons que le projet de loi de crédits provisoires du Budget principal des dépenses sera déposé aux Communes en mars, et suivi au mois de juin du projet de loi prévoyant la totalité des crédits. Vous aurez l’occasion d’examiner ce projet de loi plus tard ce printemps, dans le contexte des rapports sur les plans et les priorités qui seront déposés ce mois-ci, et présentant les plans de dépenses détaillés de chacun des ministères.

Ces rapports sur les plans et priorités constituent le premier volet de la partie III du Budget des dépenses. Ils fournissent une information beaucoup plus complète sur les ministères que ce que l’on retrouve dans la partie II, entre autres des détails sur les objectifs des secteurs d’activités, sur les initiatives et sur les résultats attendus. Cette information est rattachée aux niveaux de ressources requis pour les trois années suivantes. Les RPP sont déposés au plus tard le 31 mars de chaque année et nous encourageons les comités parlementaires à examiner ces documents pour chaque ministère individuellement.

[Français]

Le deuxième volet de la partie III, les «Rapports ministériels de rendement», présente les réalisations de chacun des ministères et organismes par rapport aux attentes en matière de rendement indiquées dans le rapport sur les plans et les priorités. Les rapports ministériels de rendement portent sur l’année financière qui vient de s’achever et sont habituellement déposés à l’automne.

[Traduction]

J’aimerais maintenant vous présenter certains éléments spécifiques du Budget principal de cette année.

Ce Budget des dépenses s’élève à 165,2 milliards de dollars, ce qui comprend 1,9 milliard de dollars en dépenses non budgétaires pour des prêts et des placements, et 163,3 milliards de dollars en dépenses budgétaires. Ces montants représentent une augmentation de 9,1 milliards de dollars, ou de 5,8 p. 100, par rapport au Budget principal des dépenses de l’année précédente.

[Français]

Les révisions apportées aux dépenses prévues des programmes législatifs, dont entre autres les prestations aux personnes âgées et le transfert canadien en matière de santé et de programmes

[English]

As I mentioned earlier, the spending outlined in 2001-2002 Main Estimates represents 99 per cent of the expenditure plan of \$166.3 billion outlined in the October budget statement. The balance of the planned spending for 2001-2002 was not included in the Main Estimates either because it requires legislation to be passed or because the proposals are not yet sufficiently developed. We expect that these items will be included in Supplementary Estimates over the course of the fiscal year.

The Main Estimates' total of \$165.2 billion consists of broad categories, these being appropriated or voted items for which spending authority is being sought through the Estimates for 2001-2002 — they amount to approximately \$52.4 billion, almost 32 per cent of the Main Estimates — and statutory items for which spending is authorized through previously passed legislation. This includes Employment Insurance benefits, benefits for the elderly, the CHST, and transfers to the provinces and territories. Statutory items in Main Estimates total \$112.8 billion, or 68 per cent of the total Main Estimates.

The Main Estimates are further categorized as between budgetary and non-budgetary authorities. Non-budgetary expenditures are outlays that result in changes to the composition of the financial assets of the government. Non-budgetary transactions may be authorized through appropriations or through statute. In 2001-02 they total approximately \$1.9 billion and are represented primarily by the new Canada Student Loans Program.

[Translation]

Budgetary expenditures include the cost of servicing the public debt; the operating and capital expenditures of departments and agencies; transfer payments to individuals, organizations and other levels of government; and payments to Crown corporations.

[English]

Like non-budgetary transactions, budgetary expenditures may be authorized through appropriations or statute. In 2001-02, budgetary expenditures are forecast to be approximately \$163.3 billion. As I mentioned earlier, roughly 75 per cent of the year-over-year change in Main Estimates relates to changes in the forecast of statutory spending. The main increases contributing to this change are a \$3.8-billion increase for CHST payments to the provinces, a \$1.9-billion increase for direct loans to students dispersed under the new Canada Student Financial Assistance Act, a \$1.4-billion increase in direct transfers to individuals for Old Age Security, the Guaranteed Income Supplement allowance payments and Employment Insurance, a \$957-million increase in fiscal equalization payments to the provinces and a \$182-million increase for contributions to employee benefit plans for all departments and agencies.

sociaux, s'élèvent à 6,8 milliards de dollars, soit 75 p. 100 de l'augmentation annuelle.

[Traduction]

Comme je l'ai déjà mentionné, les prévisions de dépenses contenues dans le Budget principal des dépenses de 2001-2002 représentent 99 p. 100 du plan de dépenses de 166,3 milliards énoncé dans la mise à jour budgétaire d'octobre. Le reste des prévisions de dépenses de 2001-2002 ne figure pas dans le Budget principal, soit parce que les dépenses nécessiteront l'adoption d'une loi, soit que les propositions ne sont pas assez élaborées à l'heure actuelle. Ces postes devraient être inclus dans les Budgets supplémentaires des dépenses au cours de l'année financière.

Les 165,2 milliards de dollars demandés dans le Budget principal des dépenses se répartissent entre les quatre grandes catégories suivantes: tout d'abord, les crédits votés que le Parlement est appelé à autoriser par le biais du Budget des dépenses. En 2001-2002, ces postes s'élèvent à environ 52,4 milliards de dollars, ou 31,7 p. 100 du Budget principal; il y a aussi les dépenses législatives, c'est-à-dire celles autorisées par des lois ayant déjà été adoptées. Il s'agit par exemple des prestations d'assurance-emploi, des prestations aux personnes âgées, du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux ainsi que des transferts aux provinces et aux territoires. Dans ce Budget principal, les dépenses législatives s'élèvent à 112,8 milliards de dollars, ou 68,3 p. 100 du total.

On peut répartir le Budget principal en deux autres grandes catégories, soit les dépenses budgétaires et non budgétaires. Les dépenses non budgétaires sont celles qui ont pour effet de modifier la composition des actifs financiers du gouvernement. Ces opérations peuvent être autorisées soit par des lois de crédits, soit par des lois existantes. En 2001-2002, les dépenses non budgétaires totalisent environ 1,9 milliard de dollars et sont surtout reliées au nouveau Programme de prêts aux étudiants.

[Français]

Quant aux dépenses budgétaires, elles incluent le service et la dette publique; les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations des ministères et organismes; les paiements de transfert aux personnes, aux organisations et à d'autres paliers de gouvernement; ainsi que les paiements aux sociétés d'État.

[Traduction]

Tout comme les opérations non budgétaires, les dépenses budgétaires peuvent être autorisées par des crédits votés ou par des lois existantes. En 2001-2002, les dépenses budgétaires devraient s'élever à environ 163,3 milliards de dollars. Comme je l'ai mentionné plus tôt, près de 75 p. 100 de la variation annuelle du Budget principal des dépenses a trait à des changements dans les prévisions des dépenses législatives. Les principales augmentations ayant contribué à cette variation sont les suivantes: une augmentation de 3,8 milliards de dollars pour le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux; une augmentation de 1,9 milliard de dollars pour les prêts consentis directement aux étudiants en vertu de la nouvelle Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants; une augmentation de 1,4 milliard de dollars des transferts directs aux personnes pour les paiements de la sécurité de la vieillesse, du supplément de revenu garanti et

[Translation]

The main decreases contributing to the change in statutory spending are: a \$653 million reduction in payments to a variety of international financial institutions; a \$300 million reduction in interest and servicing costs associated with the public debt.

[English]

There is a \$245-million reduction in grants to the trustees of Registered Education Savings Plans, a \$204-million reduction for the Canada Student Loans Program due to changes in financing arrangements as a result of the move to directly financed government student loans, a reduction of \$166 million for the encashment of demand notes by international financial institutions.

The remaining 25 per cent, or \$2.3 billion, year-over-year change in the Main Estimates relates to increases in direct program spending. Based on a threshold of \$100 million, the major increases in direct program spending include the following: \$507 million for National Defence spending; \$360 million for the new Infrastructure Canada Program.

[Translation]

\$284 million for salary increases in all departments and agencies except National Defence; \$200 million for government contingencies; \$196 million for employer contributions to insurance plans for public service employees;

[English]

There is also \$144 million in international assistance, \$121 million for the implementation of the Canada Research Chairs program, \$116 million for the 2001 census, \$115 million for Indian and Inuit programming initiatives, \$107 million for the establishment of the new agricultural risk management program and \$100 million for transfer payments to the territorial governments.

The major decreases in year-over-year programming include \$505 million because of the sunset of the Agricultural Income Disaster Assistance program, \$206 million because of the decrease in resources related to Canada's aid activities in Kosovo, \$201 million in grants and contributions programs related to anticipated payments under the terms of the disaster financial assistance arrangement and \$174.4 million relating to the payment of loans advanced to departments and agencies to meet the government-wide priority of year 2000 readiness.

de l'assurance-emploi; une augmentation de 957 millions de dollars des paiements de péréquation fiscale aux provinces et enfin, une augmentation de 182 millions de dollars des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés de tous les ministères et organismes.

[Français]

Les principales diminutions ayant un effet sur le niveau des dépenses législatives sont: une réduction de 653 millions de dollars des paiements à diverses institutions financières internationales; une réduction de 300 millions de dollars dans les frais d'intérêts et les frais relatifs à la dette publique.

[Traduction]

Il y a aussi une réduction de 245 millions de dollars des subventions aux fiduciaires des régimes enregistrés d'épargne-études; une réduction de 204 millions de dollars à l'égard du programme canadien de prêts aux étudiants découlant de changements apportés au mode de financement suite à la transition aux prêts financés directement par le gouvernement; une réduction de 166 millions de dollars liée à l'encaissement des billets à demande des institutions financières internationales.

Les autres 25 p. 100 de variation par rapport au Budget principal des dépenses de l'an dernier, et qui représentent 2,3 milliards de dollars, ont trait à des dépenses de programmes directes. Si l'on ne considère que celles dépassant un seuil de 100 millions de dollars, les principales augmentations de dépenses de programmes directes sont les suivantes: 507 millions de dollars dans les dépenses destinées à la Défense nationale; 360 millions de dollars pour le nouveau programme d'Infrastructure Canada.

[Français]

Un montant de 284 millions de dollars pour les augmentations salariales dans tous les ministères et organismes à l'exception de la Défense nationale; 200 millions de dollars pour les éventualités du gouvernement; 196 millions de dollars pour les cotisations de l'employeur aux régimes d'assurance des fonctionnaires fédéraux;

[Traduction]

Il y a également 144 millions de dollars pour l'enveloppe de l'aide internationale; 121 millions de dollars pour la mise en oeuvre du Programme de chaires de recherche du Canada; 116 millions de dollars pour le recensement de la population en 2001; 115 millions de dollars pour les initiatives de programmes destinées aux Indiens et aux Inuits; 107 millions de dollars pour l'établissement du nouveau programme de gestion des risques agricoles et enfin, 100 millions de dollars pour les paiements de transfert aux gouvernements des territoires.

Quant aux principales diminutions des dépenses de programmes, sur une base annuelle, elles sont: 505 millions de dollars en raison de la temporisation du programme d'aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole; 266 millions de dollars liés à la diminution de ressources pour les activités d'aide canadienne au Kosovo; 201 millions de dollars dans les programmes de subventions et contributions suite aux paiements anticipés versés en vertu des accords d'aide financière en cas de catastrophe et enfin, 174,4 millions de dollars se rapportant au remboursement de prêts consentis aux ministères et organismes

[Translation]

And finally, \$101 million for reduced payments under the Schoolnet Community Access Program.

That concludes my opening remarks. We would be happy to answer any questions you may have.

[English]

Senator Bolduc: If I understand correctly, outside of the future Supplementary Estimates, the total here is less than the year that we are finishing now?

The Chairman: Including Supplementary Estimates?

Senator Bolduc: Including supplementaries, yes, but excluding the Supplementary Estimates to come in 2001.

Mr. J. Kevin Lindsey, Director, Expenditure Operations, Expenditure Operations and Estimates, Planning, Performance and Reporting Sector, Treasury Board Secretariat: If we compare the Main Estimates for the upcoming fiscal year with the Main Estimates for the year that we are in, the new numbers are in fact higher.

Senator Bolduc: They are a bit higher, but the total of the year that we are in with the Supplementary Estimates is more than the Main Estimates of this year.

Mr. Lindsey: Yes, it is.

Senator Bolduc: It is about \$6 or \$7 billion.

Mr. Lindsey: That is right.

Mr. Coulter: That is right. If you add up what was spent last year, the total is \$170.4. You are looking at Main Estimates here of \$163.4.

Senator Bolduc: You gave us the diminution in some aspects of expenditure and the increase in the others. This reflects the October budget plus the information you received since October until the publication of that document. It does not include proposals or initiatives contained in the Speech from the Throne. Is that fair to say?

Mr. Lindsey: We are comparing this year's Main Estimates to last year's Main Estimates — a Mains-over-Mains comparison. The impact of Supplementary Estimates that you reviewed yesterday coming out of the fall update do not factor in here. If I could just talk to the Speech from the Throne part of your question, there is some money for some of those initiatives.

Senator Bolduc: That is what I thought. I thought there were some on the last page.

Having said that, I would like to go directly to one ministry, namely, that of Industry, which is a ministry that gives a lot of grants, among others. On page 14-6 of the Estimates, there is a figure of approximately \$.75 billion. Half of that amount is for the Technology Partnerships Canada program. Would you be kind enough to give us some information about that program?

pour les aider à faire face aux priorités gouvernementales dans la préparation à l'an 2000.

[Français]

Et finalement, 101 millions de dollars de réduction des paiements versés en vertu du programme d'accès communautaire au réseau scolaire canadien.

Mon allocution s'arrête ici. Il nous fera maintenant plaisir de répondre à toutes vos questions.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Si j'ai bien compris, si on fait abstraction de l'éventuel Budget supplémentaire, le total que nous avons ici est inférieur à celui de l'année qui se termine.

Le président: Comprenant le Budget supplémentaire?

Le sénateur Bolduc: Oui, mais à l'exclusion des budgets supplémentaires qui seront déposés en 2001.

M. J. Kevin Lindsey, directeur, Opérations des dépenses, Opérations des dépenses et prévisions budgétaires, Secteur de la planification, du rendement et des rapports, Secrétariat du Conseil du Trésor: Si nous comparons le Budget principal de l'année financière à venir et celui de l'année en cours, les nouveaux chiffres sont plus élevés.

Le sénateur Bolduc: Un peu plus élevés, mais le total pour l'année en cours, y compris les budgets supplémentaires, est supérieur au total de cette année.

M. Lindsey: Effectivement.

Le sénateur Bolduc: D'environ 6 ou 7 milliards.

M. Lindsey: Exactement.

M. Coulter: Exactement. Si vous ajoutez ce qui a été dépensé l'année dernière, le total est de 170,4. Si vous considérez le Budget principal que nous avons ici, il s'agit de 163,4.

Le sénateur Bolduc: Vous nous avez dit dans quels cas les dépenses avaient augmenté et dans quels cas elles avaient diminué. C'est sur la base du budget d'octobre, y compris les informations que vous avez obtenues depuis octobre, depuis la publication de ce document. Cela ne comprend pas, par contre, les propositions et les initiatives annoncées dans le discours du Trône, n'est-ce pas?

M. Lindsey: Nous comparons le Budget principal de cette année et celui de l'année dernière: Budget principal et Budget principal. On n'a pas tenu compte ici de l'impact des budgets supplémentaires que vous avez examinés hier et qui découlent de la mise à jour de l'automne. Si vous le permettez, j'aimerais parler du discours du Trône et préciser que certaines sommes ont été prévues pour ces initiatives.

Le sénateur Bolduc: C'est ce que je pensais. Il m'a semblé qu'il y en avait quelques-unes à la dernière page.

Cela dit, j'aimerais vous parler d'un ministère en particulier, celui de l'Industrie. En effet, c'est un ministère qui accorde beaucoup de subventions. À la page 15-7 du budget, on cite un chiffre d'environ, 75 milliards de dollars. La moitié de cette somme est destinée au Programme de partenariat technologique. Pourriez-vous nous donner des informations sur ce programme?

If I understand it correctly, that program is not related to the Canadian Foundation for Innovation, the CFI. There is \$700 or \$800 million for the CFI, correct?

Mr. Lindsey: We recently announced an increase of \$700 million for the CFI, that is right.

Senator Bolduc: There was already a huge amount — I do not remember how much, but the minister gave us the figure upon the initial announcement. It was something like \$700 million or \$800 million. And then he added \$700 million.

Mr. Lindsey: That is right.

Senator Bolduc: And we have another \$1 billion here. In one way or another — that is, either in the ministry or outside of it, by corporation or another agency — there is something in the order of \$2 billion that is given to companies or businesses. Is it fair to say that?

Mr. Lindsey: The CFI, senator, has been endowed with those sums of money that you have referred to, and it enters into partnerships with universities, companies and various organizations.

Senator Bolduc: They have their own criteria for giving that money to the various public institutions all over the country.

Mr. Lindsey: That is right.

Senator Bolduc: So that is not related to this program.

Mr. Lindsey: No, sir.

Senator Bolduc: Half of that is for the Technology Partnerships Canada program. Could you give us some information on that. The same criteria are not used, are they?

Mr. Lindsey: That is right. Unfortunately, senator, I do not have much detail on the specific criteria of the Technology Partnerships Canada program. We can get back to you on it. I can tell you that CFI is more oriented to funding research programs, specifically in universities and hospitals, what have you. Technology Partnerships Canada is not solely targeted at research initiatives; it is more commercially oriented.

Senator Bolduc: I read recently that Mr. Tobin gave \$30 million to a company that is supposed to grow very fast. We know what that means in these days — high-tech. The Auditor General has been very critical about that system of grant management by that ministry, by HRDC, by Canadian Heritage, or others. I have difficulties with that because we do not know the criteria. It is probably administered by a civil service organization within the ministry. They are not bankers, but they partake in exercises of risk management. I would appreciate getting a little more information about it.

Si j'ai bien compris, ce programme n'est pas lié à la Fondation canadienne pour l'innovation qui, de son côté, reçoit quelque 700 ou 800 millions de dollars, n'est-ce pas?

M. Lindsey: Nous avons annoncé récemment une augmentation de 700 millions de dollars pour la FCI, c'est exact.

Le sénateur Bolduc: La Fondation avait déjà un budget énorme — je ne me souviens plus du chiffre exact, mais le ministre l'avait annoncé au début. Il s'agissait de quelque chose comme 700 ou 800 millions de dollars et voilà qu'on y ajoute maintenant 700 millions.

M. Lindsey: C'est exact.

Le sénateur Bolduc: Et nous avons ici un autre milliard. D'une façon ou d'une autre — c'est-à-dire soit à l'intérieur soit à l'extérieur du ministère, grâce à un organisme ou à un autre, voilà quelque chose comme 2 milliards de dollars qui vont à des compagnies ou à des entreprises. C'est bien cela?

M. Lindsey: La FCI, sénateur, a effectivement reçu les sommes que vous avez mentionnées, et grâce à cela, elle conclut des partenariats avec les universités, des compagnies privées et divers organismes.

Le sénateur Bolduc: La Fondation a ses propres critères pour distribuer cet argent à des institutions publiques un peu partout dans le pays.

M. Lindsey: C'est exact.

Le sénateur Bolduc: Et cela n'a aucun rapport avec ce programme.

M. Lindsey: Non, monsieur.

Le sénateur Bolduc: La moitié de cette somme est destinée au programme Partenariat technologique Canada. Pouvez-vous nous en parler? Ce ne sont pas les mêmes critères dans ce cas-là, n'est-ce pas?

M. Lindsey: C'est exact. Malheureusement, sénateur, je ne possède pas tellement de détails sur les critères utilisés par le programme Partenariat technologique Canada. Nous pouvons nous informer et vous fournir des détails plus tard, mais en attendant, je peux vous dire que la FCI s'occupe surtout de financer des programmes de recherche, en particulier dans les universités et les hôpitaux, etc. De son côté, le programme Partenariat technologique Canada ne se contente pas de financer des initiatives de recherche, il est plus axé sur les aspects commerciaux.

Le sénateur Bolduc: J'ai lu récemment que M. Tobin avait accordé 30 millions de dollars à une compagnie qui était censée prendre de l'expansion très rapidement. Nous savons ce que cela veut dire de nos jours: haute technologie. Le vérificateur général a fortement critiqué ce système d'administration des subventions au ministère des Ressources humaines, à Patrimoine Canada, entre autres. Ce qui m'ennuie, c'est que nous ne connaissons pas les critères. C'est probablement administré par un organisme de fonctionnaires à l'intérieur du ministère. Ces gens-là ne sont pas des banquiers, mais ils s'occupent tout de même de gérer le risque. J'aimerais avoir un peu plus de détails à ce sujet.

Mr. Coulter: We can definitely provide you with that information. We will get it together and make sure it is in your hands.

Senator Bolduc: The heart of the matter for me is that some civil servant — competent, good, well intentioned, I make no comment on that — makes a choice among 1,000 applicants. A whole industry has been built around preparing good applications for the government.

They choose a certain number, and they decide that those ones will be favoured, most of the time. I can tell you that, in my experience, they choose people that are going down. They help them to survive, and then they compete against the best.

I think that the government is playing an unfair game in the market when it does that. I have not been a victim of that, but I have seen it happen in many cases. At any rate, I would like to have an idea of the criteria.

Mr. Coulter: We will obviously send you some information, but the program is run out of Industry. Obviously, they are in the best position to answer questions about that specific program. I should tell that you Mr. Lindsey starts with Industry Canada in about 30 days, so he may be in a better position down the road to answer these questions.

Senator Bolduc: He can come back in a year and tell me if I am prejudiced or if it is true.

Mr. Coulter: I sense that you do know some of the lay of the land.

There is also an international dimension to this. This program supports Canadian companies that are in fierce competition with companies from other companies. It is a program that has been around a long time.

Senator Bolduc: I know.

Mr. Coulter: Industry Canada mentions it. We make sure that their allocations are within the planned spending and look at specific issues that come to the board.

Senator Tunney: I came here with the intention of listening and not talking, but I do have one question. I am sure there is a good answer for it. At the bottom of page 8, we see major decreases, \$505 million due to the sunset of the Agricultural Income Disaster Assistance program. On page 9, we see \$201 million. Am I to take it that that also is a decrease in the payments to Disaster Financial Assistance Arrangements? Are they the same thing? I get heart failure when I see too much tampering with agricultural support.

Is that some other kind of disaster financial assistance?

Mr. Lindsey: Senator, the \$201 million item relates to funding of the Disaster Financial Assistance Arrangements program out of the Department of National Defence. It reflects a reduction in the

M. Coulter: Nous pouvons certainement vous fournir des détails, nous allons préparer quelque chose et vous le faire parvenir.

Le sénateur Bolduc: Ce qui est important à mon avis, c'est que certains fonctionnaires, aussi compétents, bien intentionnés, pleins de bonne volonté qu'ils soient, doivent choisir parmi 1 000 demandes différentes. Cette nécessité de préparer des demandes bien convaincantes pour le gouvernement a donné naissance à toute une industrie.

Un certain nombre de demandes sont retenues, et la plupart du temps, ce sont ces gens-là qui sont favorisés. Je peux vous dire, d'après de mon expérience, qu'ils ont tendance à choisir des gens qui sont en difficulté. On les aide à survivre et à se mesurer par la suite aux meilleurs éléments.

À mon avis, c'est injuste quand le gouvernement joue ce rôle sur le marché. Je n'ai pas été personnellement victime de cette tendance, mais j'en ai vu de nombreux exemples. Quoi qu'il en soit, j'aimerais avoir une idée de la nature des critères.

M. Coulter: Nous allons certainement vous envoyer des informations, et je peux vous dire que le programme est administré par le ministère de l'Industrie. Évidemment, il serait mieux en mesure que moi de répondre à ces questions. Je peux vous dire que M. Lindsey va passer à Industrie Canada dans une trentaine de jours, et cela devrait lui permettre de mieux répondre à ce genre de questions plus tard.

Le sénateur Bolduc: Qu'il revienne dans un an pour me dire si j'ai des préjugés ou si c'est vrai.

M. Coulter: J'ai l'impression que vous connaissez déjà bien le sujet.

Il y a aussi une dimension internationale. Ce programme appuie les entreprises canadiennes qui font face à la concurrence féroce d'autres entreprises. C'est un programme qui existe depuis longtemps.

Le sénateur Bolduc: Je sais.

M. Coulter: Industrie Canada le mentionne. Nous nous assurons que les sommes qui y sont attribuées respectent les dépenses prévues et tiennent compte des questions spécifiques qui intéressent le Conseil.

Le sénateur Tunney: Je suis venu ici avec l'intention de me contenter d'écouter, mais j'aimerais poser une question. Je suis certain que vous aurez une bonne réponse. À la page 10, vous indiquez qu'il y a une baisse de 505 millions de dollars attribuable à la temporisation du programme d'aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole. Il y a aussi une baisse de 201 millions de dollars. Dois-je conclure qu'il y a aussi une diminution des versements au titre des accords d'aide financière en cas de catastrophe? Est-ce la même chose? J'ai des palpitations quand je vois qu'on joue avec le soutien agricole.

S'agit-il ici d'un autre genre d'aide financière en cas de catastrophe?

M. Lindsey: Sénateur, les 201 millions de dollars proviennent du programme des accords d'aide financière en cas de catastrophe du ministère de la Défense nationale. Cette réduction traduit une

anticipated payments for the impacts of disasters that have happened in the past.

Senator Tunney: So these two items are unrelated. Page 9 has nothing to do with Agriculture, and page 8 is the agricultural assistance program. That is the answer I was hoping to get. I am happy.

Senator Kinsella: I want to pick up on a question from my colleague Senator Bolduc. Is it the position of Treasury Board that you are planning for Supplementary Estimates and that this budget presentation is really not the true story? Is it the case that, in the past, there have always been Supplementary Estimates, so that we do not have the budget before us now but only phase one of the budget?

Why is it that we are not looking at the Main Estimates on the assumption that we there will be no Supplementary Estimates, or are we managing for failure all the time?

Mr. Coulter: A great deal of work goes into preparing the Supplementary Estimates. Each year we have a planned spending figure, and during the course of a year we must ensure that we have all the authorities to spend that money. Some items are not mature enough or require legislation and that kind of thing, and those things are not in place. We cannot put them in an appropriations document right now, and therefore they are not in the Main Estimates.

Senator Kinsella: Is it not true that many governments, even in Canada and certainly around the world, have moved away from a budgetary process that envisaged a first expenditure plan being presented? Is it not true that many governments around the world are moving in the direction of what the corporations have been doing, which is presenting a spending plan that is the real budget? What does the literature tell you?

Mr. Coulter: In a year and a half, I have travelled a fair bit to other countries to look at other models, and I have learned that it is very hard to compare country to country in terms of the systems that exist. However, we can compare ourselves with the Westminster model governments, and some comparisons there are fair. If you look at the U.K. and Australia, for example, they actually do more Supplementary Estimates exercises than we do. They follow the same kind of budget and estimates logic. I would personally welcome anything that would simplify this in the way that we are working through it.

Our position at the Treasury Board Secretariat is to minimize the number of Supplementary Estimates. We work hard to do that and to exercise enough discipline so that we do not have to go through very many of those exercises.

Senator Kinsella: Thank you for that answer. For the record, if you examine the budget examination and review process at Westminster and in New Zealand, it is more rigorous and there is far more accountability than there is in Canada. I put that on the record as a footnote, Mr. Chairman.

baisse des paiements anticipés versés par suite de catastrophes qui se sont produites dans le passé.

Le sénateur Tunney: Ces deux diminutions ne sont donc pas liées. La baisse de 201 millions de dollars n'a rien à voir avec l'agriculture, alors que celle de 505 millions de dollars s'applique au programme d'aide au revenu agricole. C'est la réponse que j'attendais. Je suis satisfait.

Le sénateur Kinsella: J'aimerais revenir à une question qu'a posée le sénateur Bolduc. Est-ce que le Conseil du Trésor prévoit qu'il y aura un Budget supplémentaire des dépenses et que, en conséquence, le budget que vous nous présentez ne traduit pas vraiment la réalité? Dans le passé, il y a toujours eu un Budget supplémentaire des dépenses; par conséquent, ce que nous avons sous les yeux ne constitue pas le budget, mais seulement la première étape du budget, n'est-ce pas?

Pourquoi n'envisageons-nous pas le Budget principal des dépenses en tenant pour acquis qu'il n'y aura pas de Budget supplémentaire? Pourquoi tenir pour acquis que le Budget principal ne sera pas respecté?

M. Coulter: L'élaboration du Budget supplémentaire nécessite une somme considérable de travail. Chaque année, nous prévoyons des dépenses et, pendant l'année, nous devons nous assurer que toutes ces dépenses sont autorisées. Certains éléments ne sont pas encore à échéance, d'autres nécessitent une mesure législative, et d'autres encore ne sont pas en place. Nous ne pouvons les inclure tout de suite dans un document sur les crédits, ce qui fait qu'ils ne figurent pas au budget principal.

Le sénateur Kinsella: N'est-il pas vrai que bien des gouvernements, au Canada et ailleurs dans le monde, délaissent le processus budgétaire prévoyant le dépôt de prévisions de dépenses préliminaires? N'est-il pas vrai que de nombreux gouvernements, un peu partout dans le monde, à l'instar des entreprises, présentent des prévisions de dépenses qui constituent le véritable budget? Que vous dit la documentation à ce sujet?

M. Coulter: En un an et demi, je suis allé dans bien des pays pour me pencher sur leurs modèles, et j'ai appris qu'il est très difficile de comparer les différents pays. Toutefois, nous pouvons nous comparer aux autres gouvernements modelés sur le régime de Westminster, et certaines comparaisons sont justes. Le Royaume-Uni et l'Australie, par exemple, comptent davantage que nous sur le Budget supplémentaire des dépenses. Ils appliquent la même logique en ce qui concerne le processus budgétaire et le budget des dépenses. Pour ma part, je serais favorable à toute idée qui simplifierait le processus.

Au Secrétariat du Conseil du Trésor, nous préférons réduire au minimum le nombre de budgets supplémentaires des dépenses. Ils nécessitent beaucoup de travail et une grande discipline; nous préférons donc qu'ils soient le moins nombreux possible.

Le sénateur Kinsella: Merci de votre réponse. Je ferai simplement remarquer aux fins du compte rendu que le processus d'examen du budget à Westminster et en Nouvelle-Zélande est beaucoup plus rigoureux et prévoit une plus grande reddition de comptes que celui du Canada. J'ai cru bon de le souligner, monsieur le président.

Senator Bolduc: There is difficulty here because the Minister of Finance — I am not talking about the Treasury Board but the Minister of Finance — is looking at the whole picture. He has to because of the debt. He must look at the rate of inflation and everything. All the economic indicators are there. The Minister of Finance has to tell you, "The target is this amount for expenditure and no more." He will say the same thing for revenue, I suppose, since he takes care of revenue and because the fiscal policy comes within the Department of Finance. He has to have the full amount of forecast expenditures, taxation, income revenues and the debt to make a whole budget. To do so you one must have those data.

I have difficulty with the fact that on one hand you have an expenditure plan that is not exactly what will happen in the Department of Finance when they give us the budget, which, normally, would be at the end of February. This year it is special because of the election, so it will probably be in April. There is about that that I do not understand very well.

Mr. Coulter: For us, the glue in all of this is the planned spending level that we are given by the Department of Finance. We develop Estimates. We have to have many things to do that. These are fairly technical, legal documents, which have to be put into appropriations bills. We have to have enough maturity and certainty around how things will work and ensure that all our rules have been followed before we can put them into the Estimates.

Out of \$166.3 billion, there is \$3 billion that the Treasury Board Secretariat is not putting into these Main Estimates because we do not have enough certainty that our rules are being met. We sometimes have a tug of war with the departments before we can put them into Supplementary Estimates. We have to ensure that the rules are met, that the frameworks are in place and that they have met all the criteria.

Let us say, for instance, that it has to do with a grant program. We have to ensure that all these things are in place before we can put it in an Estimate and bring it before you.

Senator Kinsella: When the officials go to the Department of Industry for information for my colleague Senator Bolduc, could they also find out, unless they have the answer now, why the amounts for contributions to the SchoolNet Community Access Program have been cut in half over last year?

Why are they cutting that in half, or do you know?

Mr. Coulter: I think we can answer that.

Senator Kinsella: While they are looking that one up, my other question cuts across all ministries. On page 4-6, we are dealing with the vote for the Department of Canadian Heritage on official languages. We see that the amount of money we will spend on official languages is \$46 million, which is exactly the amount of money we spent last year, and about which there has been a great

Le sénateur Bolduc: Le problème, c'est que le ministre des Finances — je dis bien le ministre des Finances et non pas le Conseil du Trésor — regarde le tableau d'ensemble. Il doit le faire en raison de la dette. Il doit tenir compte du taux d'inflation et de tous les autres indicateurs économiques. Le ministre des Finances doit vous dire que l'objectif, c'est de dépenser une somme donnée et pas davantage. Il vous en dira autant en ce qui concerne les recettes, je présume, puisqu'il s'occupe des recettes et puisque la politique financière est établie par le ministère des Finances. Il doit disposer des prévisions de dépenses, de recettes fiscales et autres et de données sur la dette pour préparer le budget dans son ensemble. Pour ce faire, il faut avoir toutes ces données.

Ce qui me pose un problème, c'est que, d'une part, vous avez des prévisions de dépenses qui ne reflètent pas exactement ce qui se passera au ministère des Finances lorsqu'il nous présentera le budget, ce qui se fait normalement à la fin de février. Cette année, c'est différent, parce qu'il y a eu des élections; ce sera probablement en avril. Voilà ce que je ne comprends pas très bien.

M. Coulter: Le ciment de toute la structure, ce sont les prévisions de dépenses que nous transmet le ministère des Finances. Nous, nous préparons le Budget des dépenses. Il nous faut bien des données pour faire cela. Il nous faut des documents assez techniques, des documents juridiques, qui doivent être inclus aux projets de loi de crédits. Il faut une certaine maturité et une certaine certitude et il faut nous assurer que toutes les règles ont été respectées avant que nous puissions mettre la dernière main au budget des dépenses.

Sur les 166,3 milliards de dollars, le Secrétariat du Conseil du Trésor exclut 3 milliards de dollars du Budget principal des dépenses parce que nous ne sommes pas certains que nos règles sont respectées. Il y a parfois des parties de souque à la corde avec les ministères avant que nous puissions inclure leurs prévisions de dépenses dans le Budget supplémentaire. Nous devons nous assurer que les règles sont respectées, que les cadres nécessaires existent et qu'ils satisfont aux critères.

Disons qu'il s'agit d'un programme de subventions. Nous devons nous assurer que toutes ces choses sont en place avant de l'inclure au Budget des dépenses et de vous le présenter.

Le sénateur Kinsella: Lorsque les fonctionnaires s'adresseront au ministère de l'Industrie pour obtenir les renseignements que leur a demandés le sénateur Bolduc, ils pourraient peut-être aussi leur demander, à moins qu'ils ne le sachent déjà, pourquoi le montant des contributions pour le Programme d'accès communautaire au réseau scolaire canadien a été réduit de moitié l'an dernier.

Pourquoi les contributions ont-elles été réduites de moitié? Le savez-vous?

M. Coulter: Je crois que nous pouvons répondre à cette question.

Le sénateur Kinsella: Pendant que les fonctionnaires cherchent la réponse à cette question, je vais en poser une autre qui s'applique à tous les ministères. À la page 18-6, on traite du crédit pour le ministère du Patrimoine canadien au titre des langues officielles. On constate que l'on consacrera 46 millions de dollars aux langues officielles, soit exactement le même

deal of concern across Canada. That is a diminution of the amount that we spend on official languages.

That question will have to go to Canadian Heritage, unless you have the answer now.

Mr. Lindsey: Senator, the SchoolNet program was not designed to provide ongoing operating funds for the facilities. Essentially, it was a program designed to install computer terminals. The money was always designed to sunset. This reflects the beginning of the ramping down of that program.

The Chairman: They have got most of the country covered is what you are saying?

Mr. Lindsey: That is right.

The Chairman: It is a success.

Mr. Lindsey: So far. We just have to get people using it.

Mr. Coulter: With respect to your second question, the simple fact is that they have budgeted for the same level for this year. We can get you more information on that.

Senator Kinsella: I would appreciate that.

The other vote that always attracts my attention is the one concerning the Canadian Centre for Management Development, which will have a \$1 million increase from last year to this year.

Has there been a change in the mandate of the CCMD? Could we get information on who the directors are now?

Mr. Coulter: There is a board of directors, but —

Senator Kinsella: But most are civil servants, is that right?

Mr. Coulter: The board of directors is composed of public servants. Jocelyne Bourgon, former Clerk of the Privy Council, is currently the head of the institution.

We are sorting through a lot of things around our learning agenda. You have probably seen some things in the newspaper about public service reform. It was referred to in the Speech from the Throne also. There is a big learning piece that has to be dealt with. We are looking at CCMD's reference levels to determine exactly the right formula. As a result of the program review, we know that they need cuts and that we downsized. We are paying a price in terms of the quality of management education that we can provide to public servants, executives in particular, and we are sorting through all that.

Looking one year ahead, what I do know is that they made a very compelling case for an increase to their A-base by the amount that you see here, and these Estimates reflect that increase.

montant que l'an dernier, ce qui suscite une grande inquiétude dans tout le pays. Dans les faits, c'est une diminution de l'argent que nous consacrons aux langues officielles.

À moins que vous ne puissiez me répondre maintenant, cette question devrait être adressée au ministère du Patrimoine canadien.

M. Lindsey: Monsieur le sénateur, le Programme d'accès communautaire au réseau scolaire canadien n'a pas été conçu de façon à fournir des fonds de fonctionnement continus pour les installations. Essentiellement, ce programme visait l'installation d'ordinateurs. Dès le départ, il était prévu que cette attribution serait temporaire. Ce que vous voyez ici, c'est le début de l'élimination graduelle de ces dépenses.

Le président: Voulez-vous dire par là qu'on a installé des ordinateurs dans presque toutes les régions du pays?

M. Lindsey: C'est exact.

Le président: C'est un succès?

M. Lindsey: Jusqu'à présent. Il ne reste plus qu'à inciter les gens à s'en servir.

M. Coulter: Pour répondre à votre deuxième question, ce ministère a tout simplement prévu de dépenser autant cette année que l'an passé. Nous pouvons toutefois obtenir plus de détails à ce sujet si vous le souhaitez.

Le sénateur Kinsella: Je vous en saurais gré.

L'autre crédit qui attire toujours mon attention est celui concernant le Centre canadien de gestion, qui verra son budget augmenter de 1 million de dollars par rapport à l'an dernier.

Le mandat du CCG a-t-il changé? Pourrions-nous savoir qui sont les administrateurs?

M. Coulter: Il y a un conseil d'administration, mais...

Le sénateur Kinsella: Mais la plupart sont des fonctionnaires, n'est-ce pas?

M. Coulter: Le conseil d'administration se compose de fonctionnaires. C'est Jocelyne Bourgon, l'ancienne greffière du Conseil privé, qui est actuellement à la tête du centre.

Nous tentons de régler bien des choses dans le domaine de l'apprentissage. Vous avez probablement lu dans les journaux des articles sur la réforme de la fonction publique. On y a fait allusion aussi dans le discours du Trône. Il y a bien des choses à régler dans le dossier de l'apprentissage. Nous examinons les niveaux de référence du CCG pour déterminer exactement quelle serait la bonne formule. Par suite de l'examen des programmes, il a été décidé de réduire son budget, ce qui a été fait. Il y a cependant un prix à payer en ce qui a trait à la qualité de l'enseignement en matière de gestion qui est dispensé aux fonctionnaires, surtout aux cadres, et c'est ce que nous tentons de régler.

Pour ce qui est des dépenses de l'an prochain, nous savons que le Centre a plaidé sa cause de façon très convaincante et a obtenu l'augmentation des services votés que vous voyez ici, et qui se reflète dans le Budget des dépenses.

The Chairman: As the employer, is Treasury Board directly involved in the work and the programs of CCMD more so than it would be in other departments?

Mr. Coulter: We are working with them on a number of fronts. The Strong report that was made public about a month ago gave the executive compensation a lot of play. What you see in that report is the need for us to do more coordination between our institutions. We have the Public Service Commission, the Treasury Board Secretariat as employer, CCMD, a leadership network, and PCO plays into things because the Clerk is the head of the public service.

The Chairman: Who does this leadership network come under? It is connected with CCMD, is it not?

Mr. Coulter: No, it is connected with the Public Service Commission. All of those pieces have different mandates and roles. The Strong report says that we need to bring more clarity to those rules and more integration in what we are doing.

With respect to your question, we are working with CCMD on this agenda. We are the management board. We are trying to drive the management piece. They are an institution that provides learning to managers. Obviously, if we are not talking and working together, it does not work very well.

Senator Kinsella: Is your deputy minister on the board of directors of CCMD?

Mr. Coulter: I believe so, yes. Our previous secretary was. I assume that our current secretary is.

Senator Kinsella: There are several deputy heads who are *ex officio* members of the board of directors of CCMD; is that right?

Senator Cools: We should revisit that entire question.

The Chairman: What entire question?

Senator Cools: The question of CCMD. If you are remember, years ago this particular committee took some strong objections to the setting up of this organization.

The Chairman: That was before my time.

Senator Cools: Yes, it was quite some time ago. Perhaps our researcher could go through the ancient history of this committee and bring forward some of the concerns that were raised.

Senator Kinsella: My final question regards the Department of Transport. On page 22-5, there is reference to the contribution to provinces for highway improvement. To my Province of New Brunswick, \$20 million is indicated. Last year, the contribution was \$43 million to improve roads in New Brunswick.

On the island of Montreal, I notice that, for a few of the bridges there, \$116 million is set aside.

Can we get an explanation as to the relative relationship between spending \$116 million on a couple of bridges while, in a province like mine where the Trans-Canada is not twinned, there is only \$20 million set aside?

Le président: À titre d'employeur, le Conseil du Trésor participe-t-il plus directement aux travaux et aux programmes du CCG qu'à ceux des autres ministères?

M. Coulter: Nous collaborons avec le CCG sur plusieurs fronts. Le rapport Strong qui a été rendu public il y a environ un mois insiste beaucoup sur la rémunération des cadres. Ce rapport souligne la nécessité pour nous de mieux coordonner nos institutions; la Commission de la fonction publique, le Secrétariat du Conseil du Trésor, en sa qualité d'employeur, le CCG, le Réseau du leadership et le Bureau du Conseil privé, le Greffier étant le chef de la fonction publique.

Le président: De qui relève ce Réseau du leadership? Est-il lié au CCG?

M. Coulter: Non, à la Commission de la fonction publique. Chacune de ces organisations a ses propres attributions. Le rapport Strong recommande de préciser ces règles et de mieux intégrer notre travail.

Pour répondre à votre question, nous collaborons avec le CCG dans ce dossier. Nous sommes le conseil de gestion. Nous tentons de piloter les initiatives de gestion. Le CCG dispense des cours aux cadres. Manifestement, si nous ne nous parlons pas et si nous ne collaborons pas, ça cause des difficultés.

Le sénateur Kinsella: Votre sous-ministre siège-t-il au conseil d'administration du CCG.

M. Coulter: Je crois que oui. Notre secrétaire précédent en était membre. Je présume que notre secrétaire actuel l'est aussi.

Le sénateur Kinsella: Il y a plusieurs sous-ministres qui sont membres d'office du conseil d'administration du CCG, n'est-ce pas?

Le sénateur Cools: Nous devrions nous pencher à nouveau sur cette question.

Le président: Quelle question?

Le sénateur Cools: Le CCG. Vous vous souvenez peut-être qu'il y a plusieurs années, ce comité s'était fermement opposé à la création de cette organisation.

Le président: C'était avant mon arrivée.

Le sénateur Cools: Oui, ça fait déjà un bon moment. Peut-être que notre attaché de recherche pourrait passer en revue l'histoire ancienne du comité et nous rappeler quelles préoccupations avaient alors été soulevées.

Le sénateur Kinsella: Ma dernière question porte sur le ministère des Transports. À la page 23-5, on mentionne la contribution versée aux provinces pour la réfection des autoroutes. On indique que 20 millions seront versés à ma province, le Nouveau-Brunswick. L'an dernier, 43 millions de dollars ont été accordés au Nouveau-Brunswick pour la réfection des routes.

Je remarque que pour quelques ponts de l'île de Montréal, on a réservé 116 millions de dollars.

Peut-on m'expliquer comment il se fait qu'on consacre 116 millions de dollars à quelques ponts alors qu'on ne réserve que 20 millions de dollars pour une province comme la mienne où l'autoroute transcanadienne n'a même pas deux voies?

Mr. Lindsey: They fall outside the scope of the infrastructure program.

Senator Cools: I welcome the gentlemen again. You probably have some idea of the questions I am about to ask. I see that you are smiling.

For some years now, I have been trying to find out some important and relevant information about our Canadian judges' international travel and participation in international projects. I am sure that you have been reading the record for some years and are pretty well aware of my repeated questions. Since I believe in prolonged perseverance, I thought I should put the questions to you again.

If you look in the Main Estimates, the questions pertain to pages 9-13, being CIDA, and page 15-8 under the Department of Justice, the Commissioner of Federal Judicial Affairs. We have been told, again and again, that these international programs are going on. They used to be described as good governance. I am assuming that good governance is now found at page 9-13 under "Canadian Partnership." Is that the same program as good governance?

I will back up for a moment. I am referring to page 9-13, under CIDA, at the bottom of the page. There is a subtitle "Canadian Partnership," under which is grants to Canadian, international, regional and developing country institutions. Are you with me?

Mr. Lindsey: Yes, senator.

Senator Cools: We have been told in previous meetings that sums of money are being paid from CIDA to the Commissioner of Judicial Affairs for judges' participation in projects in the Ukraine and a host of other countries.

I have been trying to find this out for some years. Canada was very jealous of the role of its judges and took very stringent actions in respect of how judges were being paid. For example, a judge cannot receive remuneration except through the Treasury and per the statute, which is the Judges Act.

The last time I asked these questions, I did not get too far, but we had the Deputy Minister of Justice here before us. At that time, I asked for a list of the judges who were in the program and the quantum of money being paid and the particular programs.

I have a copy of a letter to Senator Murray from Mr. Rosenberg, but he did not provide most of the information that we were expecting. The letter is dated September 19, 2000.

On the fifth page of the letter, he responds to my question by which I was seeking the source of authority for payments from the Canadian International Development Agency, CIDA, to the Department of Justice and to the Commissioner for Federal Judicial Affairs, the projects involved, the quantum and the names of the judges. That letter is here.

M. Lindsey: Et ils ne s'inscrivent pas dans le cadre du programme d'infrastructure.

Le sénateur Cools: Je souhaite la bienvenue aux témoins. Je suis heureuse de les revoir. Vous avez probablement une idée des questions que je vais vous poser. D'ailleurs, je vois que vous souriez.

Depuis déjà plusieurs années, je tente d'obtenir des informations importantes et pertinentes, du moins à mes yeux, sur les déplacements des juges canadiens un peu partout dans le monde et sur leur participation à des projets internationaux. Vous avez sans doute lu les procès-verbaux du comité des dernières années et connaissez bien les questions que je pose à répétition. Étant donné que j'estime que la persévérance est une vertu, je vous repose ces questions.

Si vous prenez le Budget principal des dépenses, mes questions portent sur la page 9-13, sur l'ACDI, et 16-9, qui se rapporte au ministère de la Justice et au Commissaire à la magistrature fédérale. On nous a répété à maintes reprises que ces programmes internationaux se poursuivaient. On parlait d'une saine gestion publique. Je suppose que c'est ce que l'on retrouve maintenant à la page 9-13 sous «Partenariat canadien». Est-ce le même programme que la saine gestion publique?

Je vais retourner en arrière. Je veux parler de la page 2-13 concernant l'ACDI. Sous le sous-titre «Partenariat canadien», il est question des subventions aux institutions canadiennes, internationales, régionales et des pays en développement. Vous me suivez?

M. Lindsey: Oui.

Le sénateur Cools: On nous a dit, à l'occasion de réunions antérieures, que l'ACDI versait des montants au commissaire à la magistrature fédérale pour la participation des juges à des projets en Ukraine et un tas d'autres pays.

J'essaie de savoir ce qu'il en est depuis plusieurs années. Le Canada s'est montré très jaloux du rôle de ses juges et a pris des mesures très rigoureuses concernant leur rémunération. Par exemple, un juge ne peut pas recevoir une rémunération si ce n'est par l'entremise du Trésor et en application de la loi, la Loi sur les juges.

La dernière fois que j'ai posé ces questions, je ne suis pas allée très loin, mais le sous-ministre de la Justice comparissait devant nous. J'ai demandé la liste des juges qui participaient au programme et le montant d'argent versé ainsi que la nature des programmes en question.

J'ai une lettre adressée par M. Rosenberg au sénateur Murray, mais qui ne fournit pas la plupart des renseignements que nous attendions. Cette lettre est datée du 19 septembre 2000.

À la page 5 de cette lettre, M. Rosenberg répond à ma question concernant les paiements faits par l'Agence canadienne de développement international, l'ACDI, au ministère de la Justice et au commissaire à la magistrature fédérale, la nature des projets en question, la rémunération et le nom des juges. Cette lettre est ici.

The deputy minister gave me some information, roughly, saying that the total amount of money was \$817,000. He lists a few of the items, but I still do not have the list of the judges involved and the quantum they are being paid and, most important of all, the authority under which they are being paid. I am sure you know exactly what I am talking about.

I am grappling with this matter. There is an Office of the Commissioner of Judicial Affairs. If Parliament is voting to grant money to CIDA, then under what authority is that money being moved from CIDA to the Office of the Commissioner of Judicial Affairs, when the Parliament already has a system for appropriating money or for moving money into the hands of the Commissioner of Judicial Affairs?

Could you explain this interesting and unusual financial event so that we can all have it clarified for us and understand it once and for all?

Mr. Lindsey: I am unaware of any connection between the use of that CIDA grant to fund or pay judges directly for any assistance with CIDA programming. I am unaware of the use of that grant for that purpose. I am afraid I cannot shed any light on that in particular.

Mr. Lief: I do not know anything about that, senator. In general, there are a number of areas where funds are provided to CIDA to provide assistance to governments overseas. Those governments may use those funds in the area of governance to purchase or to support Canadian experts providing information. The money is not going from CIDA to any particular department that might be involved in providing expertise on governance — for example, the Treasury Board or the Department of Finance with respect to how to manage budgets or set up a budgeting regime, and so on. Money may go to a foreign government that needs that kind of help and that government may in turn use those funds to provide for travel, and so on, to help Canadians provide that expertise.

Senator Cools: I may have the wrong program, but there is definitely a program under CIDA, there is no doubt about that. For example, when the deputy minister, Mr. Rosenberg, came before us on June 6, 2000, he clearly told us that, "Those CIDA funds are administered by the Department of Justice; we are the executing agency for CIDA. Any amounts paid out to the judges are paid out in accordance with Treasury Board travel guidelines."

Clearly, sums of money are being moved or paid from CIDA to the Commissioner of Judicial Affairs, and then those dollars, obviously, are being used to finance these judges' international activities.

Could you gentlemen undertake to get this information, please, to clarify any uncertainty or doubts that I may have been having, once and for all?

Mr. Coulter: I am not sure I can guarantee you that. We will do our best. We can get it from the Department of Justice, but the letter was written to you. It was your letter to Mr. Rosenberg.

Le sous-ministre m'a fourni quelques renseignements en disant que le montant total se chiffrait à 817 000 \$. Il énumère quelques projets, mais je n'ai toujours pas la liste des juges participants, le montant de leur rémunération, mais surtout les dispositions en vertu desquelles ils sont rémunérés. Vous savez certainement de quoi je parle.

J'essaie d'aller au fond des choses. Il y a un Bureau du commissaire à la magistrature. Si le Parlement vote pour accorder de l'argent à l'ACDI, qu'est-ce qui autorise l'ACDI à transférer cet argent au Bureau du commissaire à la magistrature fédérale alors que le Parlement a déjà un système pour affecter des crédits ou pour octroyer des fonds au commissaire à la magistrature fédérale?

Pourriez-vous nous expliquer cette intéressante particularité financière afin que nous puissions tous comprendre une fois pour toutes?

M. Lindsey: Je ne suis au courant d'aucun rapport entre l'utilisation de ce montant affecté à l'ACDI pour rémunérer directement les juges qui participent au programme de l'ACDI. Je ne suis pas au courant. J'ai bien peur de ne pas pouvoir vous éclairer à ce sujet.

M. Lief: Je ne sais rien à propos de cette question. De façon générale, il y a plusieurs domaines dans lesquels des fonds sont octroyés à l'ACDI pour qu'elle les attribue à des gouvernements étrangers. Ces gouvernements peuvent se servir de cet argent pour la saine gestion des affaires publiques ou pour acheter ou obtenir les services d'experts canadiens. Les fonds de l'ACDI ne sont pas transférés à un ministère qui pourrait fournir des conseils d'expert sur la saine gestion publique — par exemple, au Conseil du Trésor ou au ministère des Finances sur la façon de gérer ou d'établir des budgets. L'ACDI peut octroyer des fonds à un gouvernement étranger qui a besoin de ce type d'aide et qui s'en servira pour payer les frais de déplacement et autres des Canadiens qui fourniront leurs services.

Le sénateur Cools: Je n'ai peut-être pas cité le bon programme, mais l'ACDI a certainement un programme de ce genre, cela ne fait aucun doute. Lorsque le sous-ministre, M. Rosenberg, a comparu devant le comité le 6 juin 2000, il nous a dit clairement que, par l'entremise de l'ACDI, des fonds sont administrés par le ministère de la Justice, que la Justice est l'organisme d'exécution de l'ACDI et que tout montant versé aux juges l'est conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor.

L'ACDI transfère certainement des montants d'argent au Commissaire à la magistrature fédérale et cet argent sert ensuite à financer les activités internationales de ces juges.

Messieurs, pourriez-vous engager à obtenir ces renseignements afin d'éclaircir tout doute que je pourrais avoir, et cela une fois pour toutes?

M. Coulter: Je ne suis pas certain de pouvoir vous le garantir. Nous ferons de notre mieux. Nous allons nous informer auprès du ministère de la Justice, mais la lettre vous a été adressée. C'était votre lettre à M. Rosenberg.

Senator Cools: No, this was a letter from Mr. Rosenberg to the committee.

Mr. Coulter: In response to your letter?

Senator Cools: Yes, in response to my questions at that particular committee meeting.

Mr. Coulter: But the letter that went to Mr. Rosenberg?

Senator Cools: There was no letter to Mr. Rosenberg. He was before this committee as a witness and these questions were put before him. Your predecessors have received these questions on many different occasions, to be exact. I have been asking these same questions for about four or five years now. Could you take another run at it?

Mr. Coulter: Yes.

Senator Wiebe: I have a question more for my own information. I want to refer to page 2-5 in the Estimates.

What kind of research does your department do, if any, into the development of the estimates that you present to government, especially in terms of programs that have a tremendous amount of variance in them? I want to zero in, as an example, on the Farm Income Protection Act, the Net Income Stabilization Account. This is a program in which — for those of you who may not be aware of it — the amount of contribution that the government puts in is dependent upon the contribution that the farmer puts in. If the farmer makes a profit, that will determine the amount of contribution that he makes and it will also determine the amount of contribution that the government makes.

The cost to the department for this program, for the coming Estimates year, after April 1, is determined by the success of the agricultural industry in the previous year. Hence, there has been an opportunity to assess what the agricultural industry has done during that year in preparing these Estimates.

We all know that the net income for farmers right across this country will be considerably less at the end of 2000 than it was the year before. In turn, that would effect a decrease in the draw-down of government money to match the farmers' contributions.

It always bothers me when I see Main Estimates in which there are variables like this and the Estimates for last year are exactly the same as this year. Does that indicate that you are just throwing the figure out with the hope that it will be enough, or do you actually do some study into what it will actually cost the people of the country for the coming year?

Mr. Lindsey: You are right. At a point in time, the figure is a guess because the Department of Agriculture does not have the income data from the relevant crop year to make a forecast, because of that time lag. The Main Estimates, although they are only tabled by March 1, are the end-product of a relatively longer process. My understanding from Agriculture Canada officials is that they do not have the income data from the relevant crop year in sufficient time to incorporate updated forecasts in the Estimates. To the extent that the actual experience obliges them to pay out more in NISA, say, in the 2001-02 fiscal year, they will

Le sénateur Cools: Non, c'était une lettre que M. Rosenberg avait adressée au comité.

M. Coulter: En réponse à votre lettre?

Le sénateur Cools: Oui, en réponse aux questions que j'avais posées à cette réunion du comité.

M. Coulter: Mais la lettre qui a été adressée à M. Rosenberg?

Le sénateur Cools: Aucune lettre n'a été adressée à M. Rosenberg. Ce dernier a comparu devant le comité en tant que témoin et ces questions lui ont été posées. Vos prédécesseurs ont reçu ces questions à de nombreuses reprises, dois-je préciser. Je pose les mêmes questions depuis quatre ou cinq ans. Pourriez-vous les réexaminer une fois de plus?

M. Coulter: Oui.

Le sénateur Wiebe: J'ai une question à poser pour mon information personnelle. Je me reporte à la page 5-6 du Budget des dépenses.

Quel genre de recherche votre ministère fait-il pour la préparation du budget que vous soumettez au gouvernement, surtout pour les programmes qui présentent énormément de variation? Je songe notamment à la Loi sur la protection du revenu agricole et au Compte de stabilisation du revenu net. Pour ceux qui ne le savent peut-être pas, le montant de la contribution du gouvernement à ce programme dépend de la contribution des agriculteurs. Si un agriculteur réalise un profit, cela déterminera le montant de la contribution qu'il fera, mais aussi le montant de la contribution gouvernementale.

Le montant d'argent que ce programme coûtera au ministère pour l'année budgétaire à venir, à compter du 1er avril, dépendra des résultats enregistrés par le secteur agricole au cours de l'année précédente. Il est donc possible d'évaluer quelle a été la performance du secteur agricole au cours de l'année pour préparer ces prévisions budgétaires.

Nous savons tous qu'à la fin de l'an 2000, le revenu net de tous les agriculteurs du pays aura énormément diminué par rapport à celui de l'année précédente. Cela entraînera une diminution de la contribution que le gouvernement verse en contrepartie de la contribution des agriculteurs.

Je n'aime pas beaucoup voir dans le Budget principal des dépenses un montant exactement le même que l'année précédente alors qu'il y a là d'importantes variables. Cela veut-il dire vous vous contentez de laisser un chiffre dans l'espoir que ce sera suffisant ou que vous avez vraiment examiné combien cela va coûter aux contribuables canadiens pour l'année à venir?

M. Lindsey: Vous avez raison. Ce chiffre est estimatif étant donné que le ministère de l'Agriculture n'a pas les données sur les revenus de l'année-récolte précédente pour faire des prévisions. Même s'il n'est déposé qu'au 1^{er} mars, le Budget principal des dépenses est le produit final d'un processus relativement long. Si j'ai bien compris, les agents d'Agriculture Canada n'ont pas les données sur les revenus de l'année-récolte pertinente suffisamment à temps pour intégrer des prévisions à jour dans le Budget principal des dépenses. Si les résultats réels les obligent à verser davantage dans le CSRN au cours de l'exercice 2001-2002,

change the forecast that you see in the Estimates document. In other words, it might go up or it might go down.

The Chairman: Do you know how close they have come in previous years between their forecast and the actual expenditure?

Mr. Lindsey: I have not looked at it.

Mr. Lief: I would also like to add a point. If you will notice, those are statutory expenditures authorized under previous legislation. As my colleague said, while the department tries to make the best estimate it can, it does not have the relevant data. That does not mean that farmers will not get paid. The government has the authority to make those payments.

Senator Wiebe: I understand that.

Mr. Lief: We will update that for you at Supplementary Estimates time.

Senator Wiebe: I understand that, but it would be nice to have the assurance that there is some kind of study or research that goes into developing the estimates on how the country is running, instead of saying, "We picked this out of the hat because it worked last year."

Senator Watt: On page 15-4, under "Transfer Payments," there is a line that reads, "Contributions to the province and territories for the Firearm Program." I have a couple of questions related to that.

When you talk about the Main Estimates, are we talking about the same amount that is described for year 2001-02?

Mr. Lindsey: Yes, sir.

Senator Watt: I will go back to page 15-2, under "Operational Expenditures". The figure there is \$303 million.

Is there any way to break that down to give us a clear picture of what it is really costing to implement the firearms program, taking into account not only the transfer payment to the provinces and territories but also the costs that the federal government is bearing? Is there any way to break that down?

Mr. Lindsey: I do not have that breakdown here, senator. My understanding is that in addition to the \$10.5 million or so in transfer payments the department has in its operating expenditures vote approximately \$34 to \$35 million for the program.

Senator Watt: That is the picture at this point in time, but that is actually rolling forward in terms of the actual cost. It is getting bigger and bigger, I would imagine.

Mr. Coulter: That is the picture at this point in time, absolutely.

Senator Watt: What you have provided to me is the rough estimate, the \$34 million, the actual federal government expenditure, not taking into account the provincial and territorial transfer.

par exemple, ils changeront les prévisions que vous voyez dans le document budgétaire. Autrement dit, ce chiffre peut augmenter ou baisser.

Le président: Savez-vous dans quelle mesure ils se sont rapprochés des dépenses réelles au cours des années précédentes?

M. Lindsey: Je n'ai pas vérifié.

M. Lief: Je voudrais ajouter une chose. Vous remarquerez qu'il s'agit des dépenses législatives autorisées par la loi en vigueur. Comme l'a dit mon collègue, le ministère essaie de faire les prévisions les plus exactes possible, mais il ne dispose pas des données requises. Cela ne veut pas dire que les agriculteurs ne seront pas payés. Le gouvernement a le pouvoir de faire ces paiements.

Le sénateur Wiebe: Je comprends.

M. Lief: Nous mettrons ce chiffre à jour lors de la préparation du Budget supplémentaire.

Le sénateur Wiebe: Je comprends, mais il serait bon de savoir qu'on fait une étude ou des recherches pour établir le budget qui déterminera la bonne marche du pays au lieu de choisir un chiffre au hasard parce que cela a bien marché l'année précédente.

Le sénateur Watt: À la page 16-6, sous «Paiements de transfert», on peut lire «Contributions aux provinces et aux territoires pour le programme de contrôle des armes à feu». J'ai quelques questions à ce sujet.

Quand vous parlez du Budget principal des dépenses, parlez-vous du même montant pour 2001-2002?

M. Lindsey: Oui, monsieur.

Le sénateur Watt: J'en reviens aux «dépenses de fonctionnement» à la page 16-2. Le chiffre est 303 millions de dollars.

Est-il possible de ventiler ce chiffre afin que nous puissions mieux voir ce qu'il en coûte vraiment de mettre en oeuvre le programme de contrôle des armes à feu en tenant compte non seulement du paiement de transfert aux provinces et aux territoires, mais aussi des coûts assumés par le gouvernement fédéral? Est-il possible d'obtenir cette ventilation?

M. Lindsey: Je ne l'ai pas sous la main, sénateur. Je crois qu'en plus des 10,5 millions de dollars environ de paiements de transfert, le ministère a dans son crédit pour dépenses de fonctionnement environ 34 à 35 millions de dollars à consacrer à ce programme.

Le sénateur Watt: Telle est la situation pour le moment, mais le coût réel est en train d'augmenter. Il grossit de plus en plus, je suppose.

M. Coulter: En effet, telle est la situation pour le moment.

Le sénateur Watt: Vous m'avez fourni une estimation approximative des dépenses réelles du gouvernement fédéral, qui se chiffreront à 34 millions de dollars, sans tenir compte du transfert aux provinces et aux territoires.

Mr. Lindsey: I have no information on expenditures in those other jurisdictions, no.

Senator Watt: Will you be updating that information at some point?

Mr. Lindsey: We would not do that as a matter of course, senator, because they are the expenditures of those other jurisdictions.

Senator Watt: They are in their own domain, so you do not interfere with that aspect of it. In order to have that information, a person would have to obtain it directly from them; correct?

Mr. Coulter: From those jurisdictions, yes.

The Chairman: These are contributions to the provinces and territories with respect to administration of the program, \$10.3 million for the firearms programs, contributions to the provinces and territories for the administration of the program.

Mr. Lindsey: Right.

The Chairman: Are all the provinces and territories administering it?

Mr. Lindsey: Senator, apparently Alberta, Saskatchewan, Manitoba, as well as the Northwest Territories and Nunavut have indicated they will opt out.

Senator Watt: Opt out in the sense that they will not participate.

Mr. Lindsey: They will not administer the legislation.

The Chairman: They are required to enforce it, of course.

Mr. Lindsey: I do not know whether they are required to enforce it or not.

The Chairman: It is criminal law, is it not?

Mr. Lindsey: Sorry, I do not know.

The Chairman: Those provinces and territories are not administering it, so it is being administered directly by Ottawa in those cases.

Mr. Lindsey: In those jurisdictions, it is being administered by the RCMP.

Senator Tunney: I could add to this, Mr. Chairman. Most recently, the federal government has been setting up its own operations in those provinces that have said that they will not help out on this matter at all. In fact, some court cases are going to the Supreme Court to test the constitutionality.

The Chairman: I think they have been settled. I think the Supreme Court has ruled that it is constitutionally okay.

Senator Tunney: Some of these provinces are saying, "Supreme Court be damned."

The Chairman: I do not know enough about the program, but when you say that the RCMP is administering it in those jurisdictions I take it that that means that the RCMP is handling the registration.

Mr. Lindsey: I believe that is the case, senator, and in those jurisdictions it is a member of the RCMP who is the Chief Firearms Officer.

M. Lindsey: Je n'ai pas de renseignements sur les dépenses que font ces autres gouvernements, non.

Le sénateur Watt: Allez-vous mettre ces renseignements à jour?

M. Lindsey: Nous ne le ferons pas automatiquement, sénateur, étant donné que ce sont les dépenses de ces gouvernements.

Le sénateur Watt: Comme c'est de leur ressort, vous ne pouvez pas vous en mêler. Pour obtenir ce renseignement, il faudrait le leur demander directement, n'est-ce pas?

M. Coulter: En effet.

Le président: Ce sont les contributions aux provinces et aux territoires pour l'administration de ce programme, et il y a 10,3 millions de dollars pour le programme de contrôle des armes à feu.

M. Lindsey: C'est exact.

Le président: Est-ce qu'il est administré par la totalité des provinces et des territoires?

M. Lindsey: Apparemment, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba de même que les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ont exprimé leur intention de se désister.

Le sénateur Watt: Autrement dit, ils n'y participeront pas.

M. Lindsey: Ils n'administreront pas la loi.

Le président: Ils sont tenus de l'appliquer, bien entendu.

M. Lindsey: Je ne sais pas s'ils sont tenus de l'appliquer ou non.

Le président: C'est une loi pénale, n'est-ce pas?

M. Lindsey: Désolé, je l'ignore.

Le président: Ces provinces et territoires n'administrent pas le programme et, en pareil cas, il est donc administré directement par Ottawa.

M. Lindsey: Dans ces provinces, c'est la GRC qui administre le programme.

Le sénateur Tunney: J'ajouterai une chose, monsieur le président. Récemment, le gouvernement fédéral a mis sur pied ses propres services dans les provinces qui ont refusé de participer au programme. En fait, certaines causes vont être renvoyées devant la Cour suprême pour tester la constitutionnalité de la loi.

Le président: Je crois qu'elles ont été réglées. Je crois que la Cour suprême a jugé que la loi était constitutionnelle.

Le sénateur Tunney: Certaines de ces provinces envoient la Cour suprême au diable.

Le président: Je ne connais pas suffisamment le programme, mais quand vous dites que la GRC l'administre dans ces provinces, je suppose qu'elle se charge de l'enregistrement des armes à feu.

M. Lindsey: Je crois que c'est effectivement le cas, et dans ces provinces ou territoires, c'est un membre de la GRC qui joue le rôle de Contrôleur des armes à feu.

The Chairman: Yes.

Mr. Lindsey: I could add to my earlier answer, which was somewhat incomplete. The Department of Justice administers the program in the Yukon and in Newfoundland.

The Chairman: The federal department.

Mr. Lindsey: That is right.

Mr. Coulter: The services performed by the RCMP include individual licensing investigations, issuing business licences and authorizations to carry or transport arms, revoking licences, and the administration of the firearms safety training program.

The Chairman: Where do we find the expenditures in those jurisdictions? Are they just under the general departmental operating expenditure? Where are they?

Senator Watt: I would imagine that they are under the operational expenditures, within that \$303 million.

Mr. Lindsey: With respect to those jurisdictions where the program is administered by the Department of Justice or the RCMP, the money for that administration would appear in their respective budgets. In those provinces where the provinces have entered agreements with us and are performing the function of the Chief Firearms Officer, the operating expenditures would appear in the estimates of those jurisdictions.

The Chairman: I understand that, but in the cases of Alberta, Saskatchewan, Manitoba and the territories that are not administering themselves and where the RCMP is doing the administration, or the Department of Justice in the case of Newfoundland, additional resources must have been required, finances or person-years and whatnot.

Mr. Lindsey: It is difficult to imagine that some provinces would take on costs that other provinces are not. That said, senator, I am not aware of what compensatory arrangements exist for those provinces that are delivering on our behalf.

The Chairman: Well, no. They are covered under the transfers. Where the provinces are doing it, they are doing it partly, at least, if not wholly, out of the money that we, Parliament, are transferring to them.

Mr. Lindsey: Out of the transfer program.

The Chairman: In the other cases, where the federal Department of Justice in Newfoundland and the RCMP as a federal police force is handling the administration, that is, in Alberta, Saskatchewan and Manitoba, they must have required extra resources and person-years in order to carry out these responsibilities. I am just wondering if we will ever have a real fix on what all this is costing and what is involved in terms of resources.

Mr. Coulter: Part of it is showing up in the "A" bases of the RCMP and the Department of Justice.

The Chairman: Would it be identifiable there?

Le président: Oui.

M. Lindsey: Je pourrais compléter ma réponse précédente qui était incomplète. Le ministère de la Justice administre le programme au Yukon et à Terre-Neuve.

Le président: Le ministère fédéral.

M. Lindsey: C'est exact.

M. Coulter: Les services rendus par la GRC comprennent les enquêtes pour l'octroi des permis, y compris les permis accordés aux entreprises et les autorisations de port ou de transport d'armes, la révocation des permis de même que l'administration du programme de formation au maniement des armes à feu.

Le président: Où figurent les dépenses faites dans ces provinces? Entrent-elles simplement dans les dépenses de fonctionnement général du ministère? Où sont-elles?

Le sénateur Watt: Je suppose qu'elles sont incluses dans les dépenses de fonctionnement, dans cette enveloppe de 303 millions de dollars.

M. Lindsey: Pour ce qui est des provinces où le programme est administré par le ministère de la Justice ou la GRC, les coûts d'administration figurent dans les budgets respectifs de ces organismes. Dans les provinces qui ont conclu des accords avec nous et qui ont leur Contrôleur des armes à feu, les dépenses de fonctionnement figurent dans leur propre budget.

Le président: Je comprends bien, mais dans le cas de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba et des territoires qui n'administrent pas le programme eux-mêmes et où c'est la GRC qui s'en charge ou le ministère de la Justice dans le cas de Terre-Neuve, il doit falloir déployer des ressources supplémentaires, sous la forme d'argent, d'années-personnes, etc.

M. Lindsey: Il est difficile de croire que certaines provinces assumeront des coûts que les autres provinces n'auront pas à assumer. Cela dit, sénateur, je ne sais pas quelles sont les ententes en vigueur pour les provinces qui administrent le programme pour notre compte.

Le président: Non. C'est inclus dans les transferts. Les provinces qui administrent le programme le font du moins en partie, sinon entièrement, avec les fonds que le Parlement leur transfère.

M. Lindsey: Dans le cadre du programme de transfert.

Le président: Dans les autres cas, lorsque le ministère de la Justice, à Terre-Neuve, et la GRC, en tant que force policière fédérale, administre le programme en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba, ces organismes ont dû avoir besoin de ressources et d'années-personnes supplémentaires pour s'acquitter de ces responsabilités. Je me demande si nous saurons jamais exactement combien tout cela coûte et quelles sont les ressources consacrées à ce programme.

M. Coulter: Une partie de ces dépenses figure dans les budgets de services votés de la GRC et du ministère de la Justice.

Le président: Il est possible de les retrouver là?

Mr. Coulter: You could probably capture it going to the departments, but it is not identifiable in our documents. We are not breaking them out that way.

Senator Finnerty: On page 6-4, because I am on the Environment Committee as well as National Finance, I was interested to see that the amount for contributions to support environmental and sustainable development projects has increased. Do you have any idea in what area? You will see that under the heading "Nature", at the bottom of the page.

Mr. Lindsey: This is the item that has gone from approximately \$7.5 million to \$18 million.

Senator Finnerty: Yes.

Mr. Lindsey: I do not know what that is attributable to. If you could give me a minute, I might be able to get some detail.

Sorry, senator, I cannot give you the reason for that increase or what projects that increase is attributable to today. We could follow up on that, if you would like.

Senator Finnerty: I would appreciate that.

The figure for the contributions to support Canada's international contributions has gone down. Do you know why?

Mr. Coulter: We can include that information with the other information.

Senator Finnerty: I would appreciate it. Thank you very much.

The Chairman: Senator Finnerty has drawn our attention to the environment. I have been eyeballing the items here and I see a \$700 million increase under "Contributions for an environmental clean-up of the Sydney Tar Ponds and Coke Oven Sites in the Muggah Creek Watershed." Do you have a short, sharp paragraph supplied by the department on what they are doing on this matter? To read the local media, one would think nothing has been done.

Mr. Lindsey: I do not have any specifics on what undertakings they plan, only that there is an increase to do some work on the coke oven site and the tar ponds.

The Chairman: I have one other question — and it is a perennial favourite. It refers to the Cape Breton Development Corporation, under "Natural Resources" at page 17-12. It states that they require \$31 million in 2001-02. It was \$85.9 million in the year that is now coming to a close. There has been a fair bit of downsizing, and perhaps that accounts for the reduction.

As you know, Parliament has authorized the divestiture of the assets of the Crown corporation. The one remaining mine and associated railway and facilities, and so on, are up for sale. Do you have a note indicating that this number here, \$31 million, is for a full year's operation of that corporation or whether they expect to have it sold off before the fiscal year is out? What does your note say?

Mr. Lindsey: I have nothing with respect to how long they expect the operations to continue, only what the decrease of \$55 million overall is attributable to.

M. Coulter: Vous pourriez sans doute obtenir ces chiffres en vous adressant aux ministères, mais cela ne figure pas dans nos documents. Nous ne faisons pas cette ventilation.

Le sénateur Finnerty: Comme je siège au Comité de l'environnement en plus du Comité des finances nationales, à la page 12-5, j'ai constaté que le montant prévu pour les contributions à l'appui des projets liés à environnement et au développement durable avait augmenté. Savez-vous dans quel domaine? Cela figure sous le titre «Nature», au milieu de la page.

M. Lindsey: C'est le crédit qui est passé d'environ 7 510 400 \$ à 7 517 494 \$.

Le sénateur Finnerty: Oui.

M. Lindsey: Je ne sais pas à quoi c'est dû. Si vous m'accordez une minute, je devrais pouvoir trouver des détails à ce sujet.

Excusez-moi, sénateur, je ne peux pas vous indiquer la cause de cette augmentation ni vous dire aujourd'hui à quels projets elle est attribuable. Si vous voulez, nous ferons les recherches nécessaires.

Le sénateur Finnerty: Oui, je vous en serais reconnaissante.

Le chiffre des contributions à l'appui des engagements internationaux du Canada a diminué. Savez-vous pourquoi?

M. Coulter: Nous vous fournirons l'information avec les autres.

Le sénateur Finnerty: Je vous en remercie.

Le président: Le sénateur Finnerty a attiré notre attention sur l'environnement. J'ai remarqué certains éléments d'information et je remarque une augmentation de 700 millions de dollars à la rubrique «Contributions à l'assainissement des étangs de goudron de Sydney et des sites de fours à coke situés dans le bassin hydrographique du ruisseau Muggah». Est-ce que vous auriez un résumé fourni par le ministère sur les mesures prises dans ce domaine? À lire les journaux locaux, il semble que rien n'ait été fait.

M. Lindsey: Je n'ai pas de détails sur les mesures envisagées, sinon qu'il y a une augmentation prévue pour des travaux sur les sites des fours à coke et sur les étangs de goudron.

Le président: Une autre question — et c'est ma préférée. Il s'agit de la Société de développement du Cap-Breton, sous «Ressources naturelles» à la page 20-13. On dit qu'il faut 31 millions de dollars en 2001-2002. Pour l'année qui se termine prochainement, c'était 85,9 millions de dollars. Les effectifs ont diminué sensiblement, et c'est peut-être ce qui justifie la réduction.

Comme vous le savez, le Parlement a autorisé la société d'État à se dessaisir de ses biens. La dernière mine qui reste ainsi que les installations et les voies ferrées qu'elle comporte sont à vendre. Avez-vous une note indiquant que ce chiffre de 31 millions correspond à un an d'exploitation de la société, ou bien est-ce qu'on s'attend à ce qu'elle soit vendue avant la fin de l'exercice financier? Que dit votre note?

M. Lindsey: Je n'ai rien concernant la durée d'exploitation prévue, à part l'explication de cette diminution de 55 millions de dollars.

The Chairman: They closed one mine and they have downsized. Is that what they say?

Mr. Lindsey: No.

The Chairman: There was also some one-off items last year having to deal with human resources.

Mr. Lindsey: Exactly. The year-over-year change attributable to the human resource strategy is about \$42 million.

Senator Tunney: I wish to offer a bit of assistance here on a subject that we are dealing with. Since some of the provinces would not cooperate in the gun registry, a number of people were sent out to a centre in British Columbia, in the Prince George area, where they are administering this registry. They are using some people from the RCMP and also quite a few civil servants, many of whom just came to work at Miramichi because of the gun registry program. That is the case in other areas as well. It is not a case of hiring a lot of new people to get out in these provinces where the public will not cooperate.

One of the current problems — and this was reported in today's *Globe and Mail* — is that they are taking the RCMP staff back in great numbers to Quebec City for the Summit of the Americas that is coming up in early April. As a result, there are shortages in RCMP strength in various areas. I know this because I received a telephone call one evening after I had registered my hunting rifles. He was fascinated by two or three of my rifles that are valuable and in antique condition.

That is how I came to know about what is happening in these provinces and territories, where they are saying, "No, we will not help with the gun registration."

There is another matter here to which I think we should pay attention, namely, the net figure. It costs an owner money both to register firearms and to possess firearms. Do these figures represent gross costs or net costs?

The Chairman: Do you have a revenue figure from that program?

Mr. Coulter: You are probably aware that in May an improvement plan was announced for this program. Obviously, the federal government has made a big effort to make this work. This issue is one that this committee has looked at on a number of occasions. A lot of what you are describing is the effort to make it work. There is some immediate energy and work hours that must go into it; however, once it is up and running it will taper off dramatically.

On the good news side for this program, two million licences have been issued or are in the process of being issued, and we already have 1.8 million firearms registered. That does not include a fairly significant mailroom backlog.

The restructuring that we have announced involves the streamlining and modernizing of some of these processes that did not get off on the right foot. There will be an improved aligning of some of the accountabilities, responsibilities and simplification of

Le président: On a fermé une mine et procédé à une compression de personnel. C'est bien cela?

M. Lindsey: Non.

Le président: L'année dernière, on a pris aussi des mesures ponctuelles concernant les ressources humaines.

M. Lindsey: C'est exact. Le changement d'une année sur l'autre dans la stratégie des ressources humaines est de l'ordre de 42 millions de dollars.

Le sénateur Tunney: Je peux vous proposer mon aide sur un sujet dont nous traitons ici. Comme certaines provinces refusent de coopérer au registre des armes à feu, certaines personnes ont été envoyées dans un centre de Colombie-Britannique, dans la région de Prince George, où elles administrent ce registre. On a fait appel à des gens de la GRC et à des fonctionnaires, dont certains sont venus travailler à Miramichi à cause du programme d'enregistrement des armes à feu. On a procédé aux mêmes opérations dans d'autres régions également. Il ne s'agit pas d'un recrutement massif dans les provinces où le public refuse de coopérer.

L'un des problèmes actuels, dont le *Globe and Mail* se faisait l'écho aujourd'hui, c'est qu'on envoie des effectifs importants de la GRC à Québec pour le Sommet des Amériques qui va se tenir au début avril. Cela entraîne une pénurie d'agents de la GRC dans différentes régions. Je le sais parce que j'ai reçu un appel téléphonique un soir après avoir enregistré mes fusils de chasse. Celui qui me parlait était fasciné par deux ou trois de mes fusils anciens qui représentent une grande valeur.

C'est comme cela que j'ai été informé de ce qui se passe dans ces provinces et territoires où certains refusent de participer à l'enregistrement des armes à feu.

Il y a une autre question qui mérite notre attention, à savoir le chiffre net. La possession et l'enregistrement d'une arme à feu coûtent cher à son propriétaire. S'agit-il ici de chiffres bruts ou nets?

Le président: Avez-vous le chiffre des recettes de ce programme?

M. Coulter: Vous savez sans doute qu'on a annoncé en mai un plan d'amélioration de ce programme. Évidemment, le gouvernement fédéral s'était forcé d'en assurer la réussite. C'est une question que ce comité a étudiée à plusieurs reprises. Ce dont vous parlez ici correspond aux efforts déployés pour en assurer le succès. Il va falloir y consacrer immédiatement de l'énergie et des heures de travail; cependant, une fois qu'il sera lancé, ces efforts vont pouvoir diminuer sensiblement.

L'un des éléments positifs du programme, c'est qu'on a déjà émis ou qu'on est en train d'émettre 2 millions de permis et qu'on a déjà fait enregistrer 1,8 million d'armes à feu. Ces chiffres ne comprennent pas l'arriéré correspondant au courrier non encore traité.

La restructuration que nous avons annoncée comporte la modernisation et la simplification de certaines formalités qui s'étaient amorcées dans de mauvaises conditions. On envisage une meilleure présentation de certaines responsabilités et une

compliance. We are seeing a huge effort to try to get something in a better zone.

Senator Wiebe: I have a question related to the information contained on page 18-4. It concerns "Grants — Senators and their Offices — Pensions to retired Senators." According to this, it costs the Government of Canada only \$167,000 a year of taxpayers' money for senators' payments. Am I correct in making that statement?

Mr. Coulter: For the record, it is a correct statement.

Senator Wiebe: I am correct in making this statement, namely, that it costs the taxpayers of this country \$167,000 per year for the pensions of retired senators.

Senator Finnerty: We should get that word out!

Senator Wiebe: Thank you. That made my whole day.

Mr. Coulter: The table before it has thousands of dollars.

Senator Wiebe: It says at the top "Transfer Payments (dollars)."

Mr. Coulter: I know.

Mr. Lieff: I believe that there is a mistake on that table, senator. It is \$167 million.

The Chairman: There are not that many retired senators. Not to put too fine a point on it, gentlemen, but from an actuarial point of view many of us will put a lot more into the Senate retirement plan than we will ever take out of it, unless the Genome project is so successful that we live to be 150 years of age.

Mr. Coulter: With great regret, we will have to check on that. The table is quite clear that it is dollars, but we have a nagging suspicion that there may be an error here. We owe you that one very quickly.

The Chairman: Someone is doing some further work, and I will not discourage it if it relates to this question.

Mr. Coulter: We are being assured that it is the right amount.

Senator Finnerty: That is amazing.

The Chairman: Do you know how many retired senators there are taking pensions?

Mr. Lieff: No, we do not.

Mr. Coulter: Mr. Chairman, I thought you would know.

The Chairman: I have seen a lot of them come and go.

Senator Wiebe: In case I am asked this question — and I do not want to prolong the committee meeting, Mr. Chairman — would I be also safe in assuming that there is a fund set up for senators' pensions? Can I assume that senators contribute to that fund, as does the government? Thus, the bulk of the money that is being paid to senators in retirement comes out of that fund. Is this \$160,000 used to top up that fund?

Mr. Coulter: That is what it is looking like.

simplification des règles de conformité. Nous faisons d'immenses efforts pour améliorer la situation.

Le sénateur Wiebe: J'ai une question concernant l'information présentée à la page 17-4. Il s'agit de «Subventions — Sénateurs et bureaux des sénateurs — Pensions aux sénateurs à la retraite». D'après cette rubrique, il n'en coûte au gouvernement du Canada que 167 000 \$ par an d'argent du contribuable pour les versements effectués aux sénateurs. Est-ce bien exact?

M. Coulter: Pour le compte rendu, c'est bien exact.

Le sénateur Wiebe: Est-ce qu'on peut effectivement dire que les pensions des sénateurs à la retraite ne coûtent que 167 000 \$ par an aux contribuables?

Le sénateur Finnerty: Il faut le faire savoir!

Le sénateur Wiebe: Merci. C'est bien la meilleure de la journée.

M. Coulter: Le tableau est exprimé en milliers de dollars.

Le sénateur Wiebe: Au-dessus, il est marqué «Paiements de transfert».

M. Coulter: Je sais.

M. Lieff: Je crois qu'il y a une erreur dans ce tableau, sénateur. C'est 167 millions de dollars.

Le président: Les sénateurs à la retraite ne sont pas si nombreux. Je n'essaie pas de minimiser les chiffres, messieurs, mais du point de vue actuariel, la plupart d'entre nous vont verser dans le régime de retraite du Sénat plus que nous n'en retirerons, à moins que le projet du génome humain ne parvienne à nous maintenir en vie jusqu'à 150 ans.

M. Coulter: Excusez-moi, nous devons vérifier. Le tableau indique bien qu'il s'agit de dollars, mais j'ai bien l'impression qu'il s'agit d'une erreur. Nous vous répondrons très rapidement.

Le président: Quelqu'un poursuit les recherches, et je ne serai pas déçu si c'est de cette question qu'il s'agit.

M. Coulter: On nous assure que c'est le bon montant.

Le sénateur Finnerty: C'est étonnant.

Le président: Savez-vous combien de sénateurs à la retraite touchent une pension?

M. Lieff: Non.

M. Coulter: Je pensais que vous le sauriez, monsieur le président.

Le président: J'en ai vu arriver et partir un certain nombre.

Le sénateur Wiebe: Si par hasard on me pose cette question — et je ne veux pas prolonger indûment cette séance, monsieur le président — je suppose qu'on a constitué un fonds pour les retraites des sénateurs, et que les sénateurs y cotisent, de même que le gouvernement. L'essentiel des pensions versées aux sénateurs à la retraite provient de ce fonds. Est-ce que ces 160 000 \$ s'ajoutent au fonds en question?

M. Coulter: Il semble que oui.

Mr. Lieff: Senators, this would be the amount of money spent out of the fund. It is not to top it up. It is the government's contribution to the fund.

Mr. Coulter: It is the same thing.

Senator Wiebe: There is a certain amount deducted from my salary each month and it is my understanding that the Senate matches that contribution, and that goes into a fund. Is that right? Then, when I retire, I withdraw from that fund.

The Chairman: Is it a real fund or is it notional?

Senator Wiebe: It is probably notional. The question I have is: Does that sum reflect my part of the contribution on the government side, or is that the sum that is needed on top of what is in the fund to cover senators who are now on pension?

Mr. Lieff: We will check on this for you to be sure because there are some uncertainties here. I believe this is the employer's share of payments into the fund.

The Chairman: The \$167,000 obviously is not the total amount for retirement.

Mr. Lieff: I think this is the share for this year.

Senator Wiebe: If it is so, that that is the government's share to match the senators' pensions, could you check to see how that fund is coming along? We hear that senators are receiving \$40,000 to \$50,000 per year in pension benefits and that it is costing the taxpayers of this country that whole amount. If you multiply that by 10 retired senators, that is \$500,000. It would be nice to be able to say that this, basically, is a fund that is looking after itself, and in the event that it cannot it is costing about \$107,000 per year.

The Chairman: I think there is something wrong, too, with the last answer. There are 105 senators, each of whom is contributing. If the government is putting only \$160,000, in round figures, into that fund, that amounts to about \$1,000 per senator per year.

Mr. Lieff: We will check, senator, and provide you the proper information.

Senator Tunney: I think that what we are talking about here is a net figure, when you look at the income from the senators who contribute to the payout by the government to the retired senators.

Mr. Coulter: We have come up with a couple of other possibilities. We owe you an explanation of that table. Beyond that, you would like to know a little bit about the health of the fund; is that right?

Senator Wiebe: Right. I am not a member of this committee. I am substituting for someone else. I would ask our chairman to pass the information along to me when he receives it.

The Chairman: Gentlemen, the questions have been rather diffuse tonight, but interesting, and the answers have been interesting. I know you have made an undertaking to provide quite a lot of further information. Thank you for that. Thank you for your forbearance and for your appearance tonight.

M. Lieff: Sénateurs, il semble s'agir des versements effectués à partir de ce fonds. Ce n'est pas un ajout. C'est la contribution du gouvernement au fonds.

M. Coulter: C'est la même chose.

Le sénateur Wiebe: Chaque mois, on déduit un certain montant de mon salaire et je crois savoir que le Sénat verse un montant équivalent, et le tout est versé dans un fonds. Est-ce bien cela? Et lorsque je prendrai ma retraite, je recevrai de l'argent de ce fonds.

Le président: S'agit-il d'un fonds réel ou fictif?

Le sénateur Wiebe: Il est sans doute fictif. Je me demande si ce montant correspond à ma part de la contribution du côté gouvernemental, ou s'il s'agit du montant qu'il faut ajouter au fonds pour couvrir les pensions des sénateurs actuellement à la retraite.

M. Lieff: Nous allons nous en assurer, car il reste des incertitudes à cet égard. Je crois qu'il s'agit de la part de l'employeur qui est versée dans le fonds.

Le président: Ce montant de 167 000 \$ ne correspond évidemment pas au total des retraites.

M. Lieff: Je crois que c'est le montant de cette année.

Le sénateur Wiebe: Dans ce cas, si c'est la part du gouvernement dans les pensions des sénateurs, pourriez-vous vérifier quel est l'état actuel de ce fonds? On nous dit que les sénateurs reçoivent de 40 000 \$ à 50 000 \$ par an en prestations de pension et que c'est ce qu'il en coûte aux contribuables de ce pays. Si l'on compte dix sénateurs à la retraite, on a un total de 500 000 \$. J'aimerais pouvoir dire que c'est un fonds qui se suffit à lui-même et que dans le cas contraire, il en coûte environ 107 000 \$ par an.

Le président: Je crois qu'il y a quelque chose qui ne va pas dans la dernière réponse. Nous sommes actuellement 105 sénateurs, et chacun d'entre eux contribue au fonds. Si le gouvernement n'y verse que 160 000 \$ en chiffres ronds, cela représente environ 1 000 \$ par sénateur et par an.

M. Lieff: Nous allons vérifier, sénateur, et vous donner la réponse exacte.

Le sénateur Tunney: Je pense que nous parlons ici d'un chiffre net, si l'on tient compte des revenus provenant des sénateurs qui contribuent aux versements effectués par le gouvernement aux sénateurs retraités.

M. Coulter: Il y a d'autres possibilités. Nous vous devons une explication de ce tableau. Par ailleurs, vous voulez connaître l'état de santé de ce fonds, n'est-ce pas?

Le sénateur Wiebe: C'est exact. Je ne suis pas membre de ce comité. Je remplace quelqu'un d'autre. Je voudrais demander au président de me communiquer l'information lorsqu'il la recevra.

Le président: Messieurs, on a posé ce soir des questions un peu floues mais intéressantes, et les réponses ont été intéressantes également. Vous vous êtes engagés à nous fournir de nombreux renseignements complémentaires. Je vous en remercie. Merci de votre patience et de votre présence ici ce soir.

The committee adjourned.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board of Canada:

Keith Coulter, Assistant Secretary, Planning, Performance and Reporting Sector;

Andrew M. Lieff, Director, Expenditure Operations and Estimates Division;

J. Kevin Lindsey, Director, Expenditure Operations, Expenditure Operations and Estimates Division, Planning, Performance and Reporting Sector.

Du Secrétariat du Conseil du Trésor:

Keith Coulter, secrétaire adjoint, Secteur de la planification, du rendement et des rapports;

Andrew M. Lieff, directeur, Direction des Opérations des dépenses et prévisions budgétaires;

J. Kevin Lindsey, directeur, Opérations des dépenses, Division des opérations et prévisions des dépenses, Secteur de la planification, du rendement et des rapports.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Tuesday, March 20, 2001 (*in camera*)
Tuesday, March 27, 2001

Le mardi 20 mars 2001 (à huis clos)
Le mardi 27 mars 2001

Issue No. 4

Fascicule n° 4

Second meeting on:
Bill S-6, Public Service
Whistleblowing Act

Deuxième réunion concernant:
Le projet de loi S-6, Loi sur la
dénonciation dans la fonction publique

INCLUDING:
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
(2000-2001 Supplementary Estimates "A")
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE
(2001-2002 Estimates)

Y COMPRIS:
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Budget supplémentaire des dépenses (A) 2000-2001)
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Budget des dépenses 2001-2002)

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Banks	Ferretti Barth
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Stratton
Christensen	Taylor
Cohen	Tunney
Cools	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hervieux-Payette substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*March 27, 2001*).

The name of the Honourable Senator Mahovlich substituted for that of the Honourable Senator Taylor (*March 27, 2001*).

The name of the Honourable Senator Cohen substituted for that of the Honourable Senator Doody (*March 27, 2001*).

The name of the Honourable Senator Taylor substituted for that of the Honourable Senator Mahovlich (*March 26, 2001*).

The name of the Honourable Senator Christensen substituted for that of the Honourable Senator Hervieux-Payette (*March 26, 2001*).

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth substituted for that of the Honourable Senator Taylor (*March 20, 2001*).

The name of the Honourable Senator Taylor substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*March 20, 2001*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Wiebe (*March 15, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Ferretti Barth
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Stratton
Christensen	Taylor
Cohen	Tunney
Cools	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Hervieux-Payette substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*le 27 mars 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Mahovlich substitué à celui de l'honorable sénateur Taylor (*le 27 mars 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Cohen substitué à celui de l'honorable sénateur Doody (*le 27 mars 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Taylor substitué à celui de l'honorable sénateur Mahovlich (*le 26 mars 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Christensen substitué à celui de l'honorable sénateur Hervieux-Payette (*le 26 mars 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth substitué à celui de l'honorable sénateur Taylor (*le 20 mars 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Taylor substitué à celui de l'honorable sénateur Ferretti Barth (*le 20 mars 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks substitué à celui de l'honorable sénateur Wiebe (*le 15 mars 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 20, 2001

(5)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met *in camera* at 9:32 a.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Lowell Murray, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Cools, Doody, Finnerty, Mahovlich, Murray, P.C., Tunney, Stratton (8).

Other senator present: The Honourable Senator Taylor (1).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee undertook discussion of its draft final report on the Estimates 2000-2001 and the draft report on the Supplementary Estimates (A) 2000-2001.

After discussion, it was agreed that the committee researcher make the changes proposed by the committee members to the draft reports. It was furthermore agreed that the revised reports be distributed to members after which time they would have 24 hours to submit their comments to the Chair of the Committee.

It was agreed that if no further comments are received on the revised draft reports, the Chair will present both reports to the Senate.

At 11:06 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, March 27, 2001

(6)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:33 a.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Lowell Murray, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Bolduc, Christensen, Cohen, Cools, Ferretti Barth, Finnerty, Kinsella, Murray, P.C., Stratton, Taylor, Tunney, (12).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

From the Senate:

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 20 mars 2001

(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 32 dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray, c.p. (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Cools, Doody, Finnerty, Mahovlich, Murray, c.p., Tunney et Stratton (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Taylor (1).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité entame une discussion sur l'ébauche du rapport final sur le Budget principal des dépenses de 2000-2001 et l'ébauche du rapport sur le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice 2000-2001.

Après discussion, il est convenu que l'attaché de recherche du comité apporte les changements proposés par les membres du comité aux ébauches des rapports. Il est de plus convenu que les rapports modifiés seront distribués aux membres, qui auront 24 heures pour remettre leurs observations au président du comité.

Il est convenu que, si aucun commentaire n'est reçu sur les rapports révisés, le président les présentera au Sénat.

À 11 h 06, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 27 mars 2001

(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 33 dans la pièce 705 de l'édifice Victoria sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray, c.p. (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Christensen, Cohen, Cools, Ferretti Barth, Finnerty, Kinsella, Murray, c.p., Stratton, Taylor et Tunney (12).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

Du Sénat:

Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on January 31, 2001, the committee continued its examination of the Bill S-6, An Act to assist in the prevention of wrongdoing in the Public Service by establishing a framework for education on ethical practices in the workplace, for dealing with allegations of wrongdoing and for protecting whistleblowers.

Mr. Audcent made a presentation and answered questions from members of the Committee.

After debate, it was agreed to move to the clause-by-clause consideration of the Bill.

It was agreed to stand the title.

It was agreed to stand clause 1.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that clause 7 carry.

It was agreed that clause 8 carry.

It was moved by the Honourable Senator Stratton that clause 9 be amended by adding after line 25 the following:

“(5) An employee who has made a request under paragraph (1)(b) may waive the request or any resulting right to confidentiality, in writing, at any time.

(6) Where the Commissioner is not prepared to give an assurance of confidentiality in response to a request made under paragraph (1)(b), the Commissioner may reject and take no further action on the notice.”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 9, as amended, carry.

It was agreed that clause 10 carry.

It was agreed that clause 11 carry.

It was agreed that clause 12 carry.

It was agreed that clause 13 carry.

It was moved by the Honourable Senator Stratton that clause 14 be amended by replacing line 34 with the following:

“(4) Information related to an investigation is confidential and shall not be disclosed, except in accordance with this Act.

(5) The Commissioner shall provide the”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 14, as amended, carry.

It was agreed that clause 15 carry.

It was agreed that clause 16 carry.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 31 janvier 2001, le comité poursuit l'examen du projet de loi S-6, Loi visant à favoriser la prévention des conduites répréhensibles dans la fonction publique en établissant un cadre pour la sensibilisation aux pratiques conformes à l'éthique en milieu de travail, le traitement des allégations de conduites répréhensibles et la protection des dénonciateurs.

M. Audcent fait une présentation et répond aux questions des membres du comité.

Après discussion, il est convenu de procéder à un examen article par article du projet de loi.

Il est convenu que l'adoption du titre est reportée.

Il est convenu que l'adoption de l'article 1 est reportée.

Il est convenu que l'article 2 est adopté.

Il est convenu que l'article 3 est adopté.

Il est convenu que l'article 4 est adopté.

Il est convenu que l'article 5 est adopté.

Il est convenu que l'article 6 est adopté.

Il est convenu que l'article 7 est adopté.

Il est convenu que l'article 8 est adopté.

L'honorable sénateur Stratton propose que l'article 9 soit modifié en ajoutant, après la ligne 25, ce qui suit:

«(5) Le fonctionnaire qui a fait une demande en vertu de l'alinéa (1)b) peut renoncer, par écrit et à n'importe quel moment, à sa demande de confidentialité ou à tout droit découlant de cette demande.

(6) Lorsque le commissaire n'est pas en mesure de garantir la confidentialité en réponse à une demande faite en vertu de l'alinéa (1)b), le commissaire peut rejeter la dénonciation et renoncer à toute autre mesure.».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 9 est adopté tel que modifié.

Il est convenu que l'article 10 est adopté.

Il est convenu que l'article 11 est adopté.

Il est convenu que l'article 12 est adopté.

Il est convenu que l'article 13 est adopté.

Il est proposé par l'honorable sénateur Stratton que l'article 14 soit modifié par la substitution de la ligne 31 avec ce qui suit:

«(4) L'information relative à une enquête est confidentielle et ne peut être divulguée autrement qu'en conformité avec la présente loi.

(5) Il envoie, en temps opportun dans».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l'article 14 est adopté tel que modifié.

Il est convenu que l'article 15 est adopté.

Il est convenu que l'article 16 est adopté.

It was moved by the Honourable Senator Stratton that clause 17 be amended by replacing lines 30 and 31 with the following:

“(c) the number of notices rejected pursuant to sections 9 and 12.”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 17, as amended, carry.

It was agreed that clause 18 carry.

It was agreed that clause 19 carry.

It was moved by the Honourable Senator Stratton that clause 20 be amended by replacing lines 25 to 30, with the following:

“20.(1) Except as authorized by this Act or any other law in force in Canada, no person shall disclose to any other person the name of the employee who has given a notice under subsection 9(1) and has requested confidentiality under that section, or any other information the disclosure of which reveals the employee’s identity, including the existence or nature of a notice, without the employee’s consent.”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 20, as amended, carry.

It was agreed that clause 21 carry.

It was agreed that clause 22 carry.

It was moved by the Honourable Senator Stratton that Bill S-6 be amended on page 11, by adding after line 19, the following:

REVIEW

23. (1) On the expiration of three years after the coming into force of this Act, it stands referred to such committee of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliament as may be designated or established to review its administration and operation.

(2) Within one year after beginning a review under subsection (1) or within such further time as the Senate, the House of Commons or both Houses of Parliament, as the case may be, may authorize, the committee shall submit a report on the review.”.

CONSEQUENTIAL AMENDMENT

Access to Information Act

24. Schedule II of the *Access to Information Act* is amended by adding the following in alphabetical order:

Public Service Whistleblowing Act section 10, subsection 14(4) and section 20”. *Loi sur la dénonciation dans la fonction publique.*

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the Chairman report the Bill as amended to the Senate.

Il est proposé par l’honorable sénateur Stratton que l’article 17 soit modifié par la substitution des lignes 28 et 29 avec ce qui suit:

«(c) le nombre de dénonciations rejetées en vertu des articles 9 et 12;».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l’article 17 est adopté tel que modifié.

Il est convenu que l’article 18 est adopté.

Il est convenu que l’article 19 est adopté.

Il est proposé par l’honorable sénateur Stratton de modifier l’article 20 en remplaçant les lignes 26 à 32 par ce qui suit:

«20.(1) Sauf dans la mesure permise par la présente loi ou toute autre loi en vigueur au Canada, nul ne peut communiquer à autrui le nom de l’auteur d’une dénonciation présentée en vertu du paragraphe 9(1) ou toute autre information dont la divulgation révèle l’identité de l’auteur de la dénonciation, y compris sur le fait ou la nature d’une dénonciation, sans le consentement du fonctionnaire.».

La question, mise au voix, est adoptée.

Il est convenu que l’article 20 est adopté tel modifié.

Il est convenu que l’article 21 est adopté.

Il est convenu que l’article 22 est adopté.

Il est proposé par l’honorable sénateur Stratton de modifier le projet de loi S-6 à la page 11 en ajoutant ce qui suit après la ligne 17:

EXAMEN

23. (1) À l’expiration de trois années consécutives à l’entrée en vigueur de la présente loi, celle-ci devra faire l’objet d’un ordre de renvoi à un comité du Sénat, de la Chambre des communes ou des deux Chambres du Parlement pouvant être désigné ou créé et chargé de faire un examen de son administration et de son application.

(2) Un an après le début d’un examen entrepris en vertu du paragraphe (1) ou dans le délai déterminée par le Sénat, la Chambre des communes ou les deux Chambres du Parlement, selon le cas, le comité devra déposer un rapport sur cet examen.».

MODIFICATION ACCESSOIRE

Loi sur l’accès à l’information

24. L’annexe II de la *Loi sur l’accès à l’information* est modifiée par l’ajout de ce qui suit, en ordre alphabétique:

Public Service Whistleblowing Act article 10, paragraphe 14(4) et article 20. *Loi sur la dénonciation dans la fonction publique.*

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que l’article 1 est adopté.

Il est convenu que le titre est adopté.

Il est convenu que le président présente le projet de loi tel que modifié au Sénat.

At 10:41 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 10 h 41, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tōnu Onu

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, March 22, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, to which were referred the 2000-2001 Supplementary Estimates "A" has, in obedience to the Order of Reference of March 1, 2001, examined the said estimates and herewith presents its report.

This year, there is only one set of supplementary estimates. The Supplementary Estimates "A" 2000-2001, which were referred to the National Finance Committee on 1 March 2001, were examined on 13 March 2001. Present on behalf of the Treasury Board were Messrs. Keith Coulter and Andrew M. Lieff. In their examination of the Supplementary Estimates Members continued to express an interest in a wide range of issues relating to the Government's planned expenditures.

During this phase of its study of the Estimates, the committee noted the broad changes to the government's spending plans as are summarized in the two tables attached to this report. The first table at the end of the report, entitled "Summary of Expenditure Framework and Estimates for 2000-2001," provides a quick view of the changes proposed by the Supplementary Estimates "A". During this fiscal period, total planned spending rose from \$156.2 billion to \$172.6 billion. The bulk of these expenditures, \$116.3 billion or 67.4 per cent, are statutory expenditures that do not require a vote.

This \$16.4 billion change in total spending as reported in the supplementary estimates represents a 10.5 per cent increase in the original planned government expenditures for fiscal 2000-2001. This is a substantial change in planned spending over the year and was of immediate concern to the members of the committee. In General, Senators have difficulty with the extent to which supplementary estimates are used by the government departments. Specifically, Members wondered why the original estimates failed to better capture total planned spending for the current fiscal period. A 10.5 per cent discrepancy in the estimates seemed an unusually large margin of error.

In their response, the officials noted that the 10.5 per cent discrepancy essentially reflects the way in which planned expenditures are reported in the Budget and in the Estimates. The Treasury Board reassured the committee that its officials are focus on the planned spending level of the government, and that they always seeks to ensure that government departments arrive at the planned spending levels indicated by the Budget and the Estimates. How these levels are established and how they change during the fiscal period is determined at the Department of Finance.

With respect to the current figures and the apparent discrepancy, the officials noted that in the February 2000 Budget, the Minister of Finance laid down a budgetary planned spending

RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 22 mars 2001

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité auquel a été déféré le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour 2000-2001, a conformément à l'ordre de renvoi du 1 mars 2001, examiné ledit Budget et présente ici son rapport.

Le Budget supplémentaire des dépenses «A» 2000-2001, le seul budget supplémentaire pour cette année, a été renvoyé au Comité des finances nationales le 1^{er} mars 2001 et examiné le 13 mars 2001. Étaient présents, au nom du Conseil du Trésor, MM. Keith Coulter et Andrew M. Lieff. Selon leur habitude, au cours de cet examen, les membres du comité se sont intéressés à toute une gamme de questions liées aux prévisions des dépenses du gouvernement.

Dans cette phase de son étude, le comité a noté les vastes changements apportés aux projets des dépenses du gouvernement, comme le montrent en résumé les deux tableaux joints au présent rapport. Le premier (à la fin du document), «Sommaire du cadre des dépenses et des prévisions pour 2000-2001», offre une vue schématique des changements envisagés dans le Budget supplémentaire des dépenses «A». Au cours de cette période financière, les dépenses totales prévues sont passées de 156,2 milliards à 172,6 milliards de dollars. Le gros de ces sommes, soit 116,3 milliards de dollars, ou 67,4 p. 100, sont des dépenses législatives pour lesquelles aucun vote n'est nécessaire.

La variation de 16,4 milliards de dollars dans les dépenses totales, qui est rapportée dans le Budget supplémentaire des dépenses, représente une augmentation de 10,5 p. 100 des dépenses initialement prévues pour l'exercice 2000-2001. Il s'agit là d'un changement considérable au cours d'une même année, qui a immédiatement préoccupé les membres du comité. En général, les sénateurs ont du mal à accepter la facilité avec laquelle les ministères recourent aux budgets supplémentaires. Plus précisément, ils se sont demandé pourquoi le premier Budget des dépenses n'avait pas mieux reflété les dépenses totales prévues pour l'exercice financier en cours. Un écart d'estimation de 10,5 p. 100 représente une marge d'erreur exceptionnellement importante.

Dans leur réponse, les fonctionnaires ont indiqué que l'écart de 10,5 p. 100 reflétait essentiellement la façon dont les dépenses prévues sont citées dans l'exposé budgétaire et dans le Budget des dépenses. Le Conseil du Trésor a donné au comité l'assurance que ses fonctionnaires s'intéressent de près aux niveaux des dépenses gouvernementales prévues et qu'ils veillent toujours à ce que les divers ministères respectent les niveaux annoncés dans l'exposé budgétaire et dans le Budget des dépenses. La façon dont ces niveaux sont établis et dont ils évoluent au cours de l'exercice financier est déterminée au ministère des Finances.

En ce qui concerne les chiffres actuels et l'écart apparent, les fonctionnaires ont souligné que, dans l'exposé budgétaire de février 2000, le ministre des Finances avait annoncé des dépenses

level of \$158 billion. For various reasons, the Main Estimates do not have all of the money actually allocated to departments at the time of the Budget statement. For example, there are funds that are allocated in the budget that still require legislative approval and hence are not listed in the estimates. In March 2000, the Main Estimates listed only \$155 billion of the \$158.9 billion set out in the budget. In other words, \$3.8 billion either did not yet have Parliamentary approval or lacked enough detail for inclusion in the estimates in March 2000.

In the October 2000 Economic Statement, the Minister of Finance added another \$3.9 billion to the current year's spending levels, so that the new planned spending number became \$161.9 billion. This October increase is accounted for by the \$1.5 billion for the fuel rebate and another \$1.5 billion for the health care top-up flowing from the September accord with the provinces. Therefore, about \$6.9 billion of the \$16 billion was contained in the March Budget and the October Economic Statement but not in the March Estimates. This amount is now stated in the Supplementary Estimates "A".

There is another component to the \$16 billion difference observed between the final estimates and the March 2000 estimates. This is the non-budgetary items for performing loans and investments of the government. At this time there is a \$1.8 billion amount that reflects the loans that the government is now issuing and bearing on Canada's books for the Canada Student Loans program.

Another part of the \$16 billion difference involves a rather complicated issue, that of money being provided for in previous years and being paid for in the current period. This includes the rather large amount for the pay equity payment of \$3 billion, which was charged to the deficit and to the surplus in prior years. Another large payment of \$2.5 billion was approved by Parliament through the *Canada Health Care Act*. It was committed to in a prior year and is being spent this year. There was also a revision in the forecast of equalization payments that added another \$1.2 billion to the final total.

Altogether, these figures appear to account for the difference between the March 2000 Estimates and the final estimates for fiscal 2000-2001.

A second table at the end of this report, entitled Supply to Date for 2000-2001 summarises the appropriations that have been approved to date. *Appropriation Act No. 1* has approved \$15.6 billion to date, while *Appropriation Act No. 2* approved another \$34.5 billion. Governor General Special Warrants granted additional supply in the amount of \$3.5 billion, for a total approved to date of \$53.6 billion. The current Supplementary

s'établissant à 158.9 milliards de dollars. Pour diverses raisons, le Budget principal des dépenses ne fait pas état de tout l'argent réellement attribué aux ministères au moment de l'exposé budgétaire. Par exemple, certains fonds déjà attribués dans l'exposé budgétaire doivent encore faire l'objet d'une approbation législative et ne figurent donc pas dans le Budget des dépenses. En mars 2000, le Budget principal des dépenses indiquait seulement 155 milliards des 158.9 milliards de dollars qui étaient annoncés dans l'énoncé budgétaire. En d'autres termes, il existait un montant de 3,8 milliards de dollars pour lequel soit l'approbation du Parlement n'avait pas encore été donnée, soit on ne disposait pas de suffisamment de détails pour le faire figurer dans les prévisions de dépenses de mars 2000.

Dans l'Énoncé économique d'octobre 2000, le ministre des Finances a ajouté un autre montant de 3,9 milliards de dollars aux niveaux des dépenses de l'année en cours, de sorte que le « nouveau » chiffre des dépenses prévues a atteint 161,9 milliards de dollars. L'augmentation d'octobre s'explique par le montant de 1,5 milliard de dollars affecté aux rabais sur le carburant et par un autre montant de 1,5 milliard de dollars au titre des soins de santé découlant de l'accord conclu avec les provinces en septembre. Par conséquent, environ 6,9 milliards des 16 milliards étaient mentionnés dans le Budget de mars et dans l'Énoncé économique d'octobre, mais pas dans le Budget des dépenses de mars. Ce montant figure maintenant dans le Budget supplémentaire «A».

La différence de 16 milliards de dollars entre le dernier Budget des dépenses et celui de mars 2000 comporte une autre composante. Il s'agit des dépenses non budgétaires correspondant aux prêts et investissements productifs du gouvernement. À l'heure actuelle, un montant de 1,8 milliards reflète les prêts que le gouvernement est en train d'émettre et de porter aux livres du Canada pour le Programme canadien de prêts aux étudiants.

Il est un autre volet de la différence de 16 milliards de dollars qui renvoie à un problème relativement compliqué, celui des sommes autorisées au cours des années antérieures et décaissées pendant la période en cours. Il s'agit entre autres du montant relativement élevé du versement au titre de l'équité salariale, 3 milliards de dollars, qui a été imputé au déficit et au surplus au cours des années antérieures. Un autre paiement important de 2,5 milliards de dollars a été approuvé par le Parlement, par l'intermédiaire de la *Loi canadienne sur la santé*. Cette somme avait été engagée au cours d'une année antérieure et elle est dépensée cette année. On a également révisé les paiements de péréquation prévus, ce qui a ajouté encore 1,2 milliards de dollars au total final.

Mis ensemble, ces chiffres semblent expliquer la différence entre le Budget des dépenses de mars 2000 et les dernières prévisions pour l'exercice 2000-2001.

Un deuxième tableau, présenté à la fin du rapport, « État des crédits à ce jour pour 2000-2001 » résume les crédits qui ont été approuvés à ce jour. La *Loi de crédits n° 1* a autorisé 15,6 milliards de dollars à ce jour, tandis que la *Loi de crédits n° 2* a autorisé un autre montant de 34,5 milliards de dollars. Des mandats spéciaux du gouverneur général ont permis l'octroi d'un crédit supplémentaire de 3,5 milliards de dollars,

Estimates (A) would add a further \$2.6 billion, to increase the total appropriations to \$56.3 billion.

Members of the committee were concerned about the use of Governor General Special Warrants to obtain immediate funds to support the government's ongoing operations when Parliament was dissolved during the election period. Specifically, Members were concerned about the level of financing obtained through Special Warrants. It seemed to go beyond any sense of urgency as prescribed by the legislation governing the use of these instruments. Members were interested in the criteria and the process used to trigger the use of these Warrants.

The officials assured the committee that every effort was made to avoid any abuse of process during the time that Parliament was not in session. The Treasury Board reviewed all requests for funding through Governor General Special Warrants and in many instances it was able to convince departments to put off their requests until Parliament's return.

The officials reminded the committee, that the *Financial Administration Act* (FAA) expressly provides for the use of Special Warrants during an election period. In fact, that is the only time, following the so-called Milliken amendment, that Warrants can be used. In years gone by, the government was able to use Special Warrants during a period of adjournment. That is no longer the case.

Senators were reminded that the Treasury Board had to ensure that the usual government services needed to be provided. Still the Board went through each request, case-by-case, department-by-department, before approving a request for a Special Warrant. When the Board was satisfied that the request for funding met the criteria set out in the FAA, it then sought the Minister's approval. In the end the Treasury Board sought three different issuances of Warrants, none of which were issued during the actual election period.

The Board feels that in terms of the custom, practice and history of the use of Special Warrants, it correctly applied the criteria with respect to each and every one of the items for which they asked for Warrants. Mr Coulter reminded the Members that there are three conditions in the *Financial Administration Act* governing the use of Special Warrants. These must be satisfied before a Special Warrant can be issued. The first aspect is that Parliament is dissolved following an election call, for a period including up to 60 days following the date fixed for the return of the election writ. The second point is that the payment must be urgently required for the public good. The third factor is that no other appropriation from which the payment can be made exists. Consequently, the Board ensures that it exhausts Treasury Board vote 5, before it moves into a warrant regime.

After much discussion, Senators are left with the feeling that while the Treasury Board made every effort to properly use Governor General Special Warrants, their use and the interpretation of the legislation may have been too broad. For instance, are Special Warrants intended to be used to fund new

portant le total des sommes approuvées à 53,6 milliards de dollars. L'actuel Budget supplémentaire des dépenses «A» ajouterait un autre montant de 2,6 milliards de dollars, ce qui porte les crédits totaux à 56,3 milliards de dollars.

Les membres du comité se sont posé des questions sur le recours aux mandats spéciaux du gouverneur général pour obtenir des fonds immédiatement, à l'appui des activités courantes du gouvernement, après la dissolution du Parlement, pendant la campagne électorale. Ils craignaient que le niveau du financement obtenu par voie de mandats spéciaux ne déborde la définition du cas d'urgence contenue dans les dispositions législatives régissant l'utilisation de ce genre d'instrument. Les membres souhaitaient se renseigner sur les critères et le processus utilisés pour déclencher le recours à ces mandats.

Les fonctionnaires ont donné au comité l'assurance que tous les efforts avaient été faits pour éviter les procédés abusifs au cours de la période où le Parlement ne siégeait pas. Le Conseil du Trésor a étudié toutes les demandes de financement faites par voie de mandats spéciaux du gouverneur général et, dans de nombreux cas, il a réussi à convaincre les ministères de reporter leur demande jusqu'à la rentrée parlementaire.

Les fonctionnaires ont rappelé au comité que la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) prévoit expressément la possibilité d'utiliser des mandats spéciaux en période électorale. De fait, par suite de la modification dite de Milliken, c'est le seul moment, où les mandats peuvent être utilisés. Autrefois, le gouvernement pouvait recourir à des mandats spéciaux pendant les intersessions, mais cela n'est plus le cas.

On a rappelé aux sénateurs que le Conseil du Trésor devait s'assurer que les services habituels du gouvernement continuent d'être fournis. Le Conseil du Trésor a passé en revue chacune des demandes de mandat spécial, une à une, ministère par ministère, avant de les approuver. Une fois convaincus que la demande de financement répondait aux critères prescrits par la LGFP, ils ont sollicité l'autorisation du ministre. Au total, le Conseil du Trésor a demandé trois émissions différentes de mandats, dont aucune n'a été faite au cours de la période électorale réelle.

Le Conseil du Trésor estime que, sur les plans de la coutume, de la pratique et de l'histoire, il a correctement appliqué les critères à chacun des postes pour lesquels un mandat spécial avait été sollicité. M. Coulter a rappelé aux membres que le recours aux mandats spéciaux est assujéti à trois conditions, dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Premièrement, il faut que le Parlement soit dissous à la suite du déclenchement d'une élection, pour une période allant jusqu'à 60 jours après la date fixée pour le rapport du bref électoral. Deuxièmement, le paiement doit être nécessaire de manière urgente, pour le bien public. Troisièmement, il ne doit exister aucun autre crédit dans lequel le paiement puisse être trouvé. C'est pourquoi le Conseil du Trésor fait en sorte d'épuiser le crédit n° 5 du Conseil du Trésor avant de passer à un régime de mandat.

Après maintes discussions, les sénateurs ont l'impression que, s'il est vrai que le Conseil du Trésor a fait le maximum pour utiliser correctement les mandats spéciaux du gouverneur général, leur recours a peut-être été trop abondant et l'interprétation des lois trop libérale. Ainsi, les mandats spéciaux du gouverneur

programs such as the fuel rebate program? The committee may want to look into the use of Governor General Special Warrants at a later date, and suggest some corrections.

The committee also expressed an interest in several other government expenditures. It noticed that the expenditure on the implementation of the gun registry continues to grow well beyond the original estimate. At this time it appears that \$489 million has been spent in trying to implement this program. The Board agreed to provide more accurate details on the total spent on this government initiative.

Senators were intrigued by a \$5.0 million grant to the endowment fund of the Montreal Symphony Orchestra. Specifically, they wanted to know how such a grant was provided by the Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec rather than Heritage Canada. The official assured the committee that the grant was proper and that it complied with the criteria set out by the Development Agency. The committee is concerned that such a practice makes it difficult for government departments to keep track of overlapping expenditures. For instance, the committee was reminded that orchestras may well receive federal funding from other agencies such as the Canada Council, Heritage Canada, External Affairs, etc. It has asked the Board to provide further details on the program, specifically regarding the criteria used to approve this grant.

The committee is also interested in the \$140,000 grant to the National Judicial Institute. The Institute is the leading national organization for the continuing education of both federally and provincially appointed Canadian judges. Its budget is fully funded through an agreement among the federal, provincial and territorial governments. Of the total funds required, the federal government contributes half with the provinces and territories splitting the other half pro rata on the basis of the total number of judges per jurisdiction. The total budget of the NJI for 2000-2001 is \$537,000, bringing the federal commitment to \$268,000. Since, the federal grant stood at only \$128,000, an additional \$140,000 is required to meet the federal commitment.

Senators continue to be concerned about the relatively high cost of recovery and investigation of the Swissair Flight 111 disaster off the coast of Nova Scotia. This has been a recurring topic of discussion in this committee as the expenses involved continue to rise. Specifically, Senators are concerned about the international agreement that stipulates that the entire cost of such a recovery operation must be borne by the country in which the accident occurs. Given the volume of traffic that uses Canadian airspace, and given the size of the Canadian landmass, it seems evident that Canada will bear a disproportionate share of recovery and investigation cost of aircraft disasters. There does not appear to be any chance of changing this practice at this time.

général sont-ils censés servir au financement de nouveaux programmes comme le programme de rabais sur le carburant? Le comité pourrait décider d'examiner l'usage qui est fait des mandats spéciaux du gouverneur général un peu plus tard et de suggérer quelques mesures correctives.

Le comité s'est également intéressé à plusieurs autres dépenses du gouvernement. Il a remarqué que les frais associés à la mise en place du Bureau d'enregistrement des armes à feu continuent d'augmenter bien au-delà des premières prévisions. À l'heure actuelle, semble-t-il, 489 millions de dollars auraient été dépensés pour essayer de mettre ce programme en oeuvre. Le Conseil du Trésor a convenu de fournir des détails plus précis sur les sommes totales consacrées à cette initiative gouvernementale.

Les sénateurs ont été intrigués par une subvention de 5 millions de dollars au profit du fonds de dotation de l'Orchestre symphonique de Montréal. Ils voulaient savoir comment il se faisait qu'une telle subvention était fournie par l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, plutôt que par le ministère du Patrimoine canadien. Le fonctionnaire a donné au comité l'assurance que cette subvention était appropriée et qu'elle répondait aux critères fixés par l'Agence. Le comité s'inquiète de ce qu'une telle pratique gêne les ministères lorsqu'il s'agit de repérer les chevauchements de dépenses. On a rappelé notamment au comité que les orchestres peuvent très bien recevoir des subventions fédérales d'autres entités comme le Conseil du Canada, Patrimoine canadien Canada, Affaires étrangères, etc. Il a demandé au Conseil du Trésor de lui fournir d'autres détails sur le programme, plus précisément sur les critères d'approbation de cette subvention précise.

Le comité s'est aussi intéressé à la subvention de 140 000 \$ en faveur de l'Institut national de la magistrature (INM). Ce dernier est la principale organisation nationale vouée à la formation permanente des juges, qu'ils soient nommés à l'échelon fédéral ou à l'échelon provincial. Son budget est entièrement financé en vertu d'une entente prise par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Le gouvernement fédéral verse la moitié des fonds, tandis que les provinces et les territoires fournissent ensemble l'autre moitié, au prorata du nombre de juges dans chaque province ou territoire. Le budget total de l'INM pour 2000-2001 est de 537 000 \$, ce qui situe l'engagement fédéral à 268 000 \$. Comme la subvention fédérale ne s'élève qu'à 128 000 \$, il faudra 140 000 \$ supplémentaires pour respecter l'engagement fédéral.

Les sénateurs sont encore inquiets du coût relativement élevé des opérations de recouvrement et d'enquête associés au désastre du vol Swissair 111 au large de la Nouvelle-Écosse. C'est là un sujet qui revient constamment dans leurs discussions, car ces dépenses continuent d'augmenter. Plus particulièrement, les sénateurs se posent des questions sur l'entente internationale qui stipule que le coût total d'une telle opération de recouvrement doit être assumé par le pays où l'accident se produit. Compte tenu du volume du trafic dans l'espace aérien canadien et des dimensions du territoire canadien, il semble évident que le Canada sera appelé à assumer une part disproportionnée du coût des opérations de recouvrement et d'enquête lié aux désastres aériens. Il ne semble y

Over the years, the committee has become aware of a host of international obligations that at times involve relatively large and recurring amounts of international debt forgiveness. These expenditures occur in both the Main Estimates and in the Supplementary Estimates. In order to provide an appropriate level of scrutiny on these expenditures, the committee sought further clarifications about two programs at the Department of Finance. These are two facilities that have been established, respectively, by the World Bank and the International Monetary Fund to help the most indebted countries in the world address their debt problems.

The first is the World Bank's Heavily Indebted Poor Countries Trust Fund, which provides concessional financing and debt reduction relief for about 30 of the poorest countries of the world. They are mostly located in Africa. Canada played a leading role in calling for the creation of this special initiative at the 1995 Halifax summit, and there was an enhancement of the program at the 1999 Cologne summit. The idea is to mobilize donor resources to support relief efforts of the multilateral creditors, in particular those of the African Development Bank. Overall, the initiative is expected to provide about \$45 billion in debt relief.

The second program is the International Monetary Fund's Poverty Reduction and Growth Facility, which is available to a larger group of countries, but is based on the same principles. It is designed to help support a balance of payments for low-income and developing countries. Canada has agreed to provide about \$400 million in grants to this organization.

The committee took the opportunity to review the role of the Treasury Board in the overseeing of government expenditures, particularly in respect of government grants. The officials assured the committee that the Treasury Board takes a very serious interest in the proper management of grants by departments. For instance, when problems arose at Human Resources Development Canada (HRDC) the Treasury Board's first reaction was to assist the Department in clearing up the situation. Second, the Board took a critical look at government-wide aspects of the problem to improve upon the transfer payments policy. In addition, the Board developed a new audit and evaluation policy, which was publicly announced in recent months.

Finally, the committee continues to be interested in the process by which the Treasury Board sets asides funds to cover large future liabilities. The most recent example involves the \$3 billion pay equity settlement. For years, the Treasury Board has made unspecified provisions in the accounts of Canada to pay for this anticipated liability. Although the committee understands that such sums represent statutory expenditures, and hence do not require ongoing Parliamentary approval, it is uncomfortable with

avoir aucune possibilité de modifier cette pratique à l'heure actuelle.

Au fil des ans, le comité a pris connaissance d'une multitude d'obligations internationales, dont certaines entraînent la remise de dettes internationales qui représentent des montants relativement importants et qui se répètent. Ces dépenses surviennent aussi bien dans le Budget principal des dépenses que dans le Budget supplémentaire. Pour mieux comprendre l'ensemble de cette question, le comité a demandé au ministère des Finances de lui donner des précisions sur deux programmes particuliers. Il s'agit de deux mécanismes qui ont été établis respectivement par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international pour aider les pays les plus endettés du monde à régler leurs problèmes d'endettement.

Le premier, le Fonds de fiducie de la Banque mondiale pour les pays pauvres très endettés, procure des financements assortis de conditions libérales et des allègements de dettes à environ 30 des pays les plus pauvres du monde. La plupart se trouvent en Afrique. Le Canada a été l'un des principaux États à réclamer la création de cette initiative spéciale lors du Sommet d'Halifax de 1995, et le programme a été amélioré lors du Sommet de Cologne de 1999. L'idée consiste à mobiliser des ressources des pays donateurs pour appuyer les efforts d'allègement déployés par les créanciers multilatéraux, notamment ceux de la Banque africaine de développement. Au total, cette initiative devrait procurer environ 45 milliards de dollars en allègements de dettes.

Le deuxième mécanisme, la Facilité d'ajustement structurel renforcée du Fonds monétaire international, est fondé sur les mêmes principes, mais il est accessible à un plus grand nombre de pays. Il vise à soutenir la balance des paiements des pays en développement et à faible revenu. Le Canada a convenu de fournir environ 400 millions de dollars en subventions à cette organisation.

Le comité a saisi l'occasion pour examiner le rôle du Conseil du Trésor dans la surveillance des dépenses gouvernementales, notamment en ce qui concerne les subventions. Les fonctionnaires ont donné au comité l'assurance que le Conseil du Trésor s'intéresse de façon très sérieuse à la bonne gestion des subventions par les ministères. Par exemple, lorsque des problèmes sont survenus à Développement des ressources humaines Canada (DRHC), la première réaction du Conseil du Trésor a été d'aider le ministère à tirer la situation au clair. Ensuite, il a jeté un regard critique sur les aspects pangouvernementaux du problème, afin d'améliorer la politique des paiements de transfert. En outre, le Conseil du Trésor a élaboré une nouvelle politique en matière de vérification et d'évaluation, laquelle a été annoncée publiquement ces derniers mois.

Enfin, le comité continue de s'intéresser au processus par lequel le Conseil du Trésor met de côté des fonds en vue de couvrir d'importantes obligations futures. L'exemple le plus récent concerne le règlement de 3 milliards de dollars relatif à l'équité salariale. Pendant des années, le Conseil du Trésor avait établi des réserves non précisées dans les comptes du Canada en vue de remplir cette obligation anticipée. Le comité comprend que ces sommes constituent des dépenses législatives et n'exigent donc

the whole process by which large sums of money are accumulated over time and paid out upon settlement of the law suit without further Parliamentary scrutiny. The committee will revisit this entire process at length in future hearings.

Respectfully submitted,

pas l'approbation permanente du Parlement, mais il accepte difficilement l'ensemble du processus, en vertu duquel d'importants montants sont accumulés au fil des ans puis versés au moment du règlement de la poursuite judiciaire, sans autre droit de regard de la part du Parlement. Le comité examinera tout ce processus en profondeur dans le cadre d'audiences futures.

Respectueusement soumis,

Le président,

LOWELL MURRAY

Chairman

APPENDIX A

SUMMARY OF EXPENDITURE FRAMEWORK AND ESTIMATES FOR 2000-2001

Expenditure Framework:

Budgetary Main Estimates	155.7 billion
Budgetary Estimates To Date	170.4 billion
Projected Budgetary Expenditures	161.9 billion

ESTIMATES TO DATE FOR 2000-2001

TO BE VOTED

STATUTORY

TOTAL

(in thousands of dollars)

Main Estimates

Budgetary	\$ 50,096,892	\$ 105,649,742	\$ 155,746,634
Non-Budgetary	30,939	379,498	410,437
	<u>\$ 50,127,831</u>	<u>\$ 106,029,240</u>	<u>\$ 156,157,071</u>

Governor General Special Warrants

Budgetary	\$ 3,509,911	—	\$ 3,509,911
Non-Budgetary	—	—	—
	<u>\$ 3,509,911</u>	<u>—</u>	<u>\$ 3,509,911</u>

Supplementary Estimates (A)

Budgetary	\$ 2,590,958	\$ 8,471,897	\$ 11,062,855
Non-Budgetary	43,794	1,801,250	1,845,044
	<u>\$ 2,634,752</u>	<u>\$ 10,273,147</u>	<u>\$ 12,907,899</u>

Total Estimates To Date

Budgetary	\$ 56,197,761	\$ 114,121,639	\$ 170,319,400
Non-Budgetary	74,733	2,180,748	2,255,481
	<u>\$ 56,272,494</u>	<u>\$ 116,302,387</u>	<u>\$ 172,574,881</u>

* Estimates will always differ from the Total Budgetary Expenditures due to adjustments not reflected in Estimates for such items as anticipated lapses, budgetary reductions and those expenditures already recognized in prior years.

APPENDIX B**SUPPLY TO DATE FOR 2000-2001**

*Two Appropriation Acts and three Governor General Special Warrants
have been approved in respect of the Estimates for 2000-2001*

Supply Approved to Date:

Appropriation Act No. 1, 2000-2001

Granted Interim Supply for the 2000-2001

Main Estimates equal to an initial

Allocation of 3/12ths for all votes and

39 votes received additional proportions \$ 15,596,117,039.16

Appropriation Act No. 2, 2000-2001

Granted Full Supply for the 2000-2001 Main Estimates \$ 34,531,715,428.84

Governor General Special Warrants

Granted supply in the amount of \$ 3,509,910,912.00

Total Approved to Date

\$ 53,637,743,380.00

Supply Awaiting Approval:

For the whole of Supplementary Estimates (A), 2000-2001 \$ 2,634,751,741.00

Total for 2000-2001

\$ 56,272,495,121.00

ANNEXE A

SOMMAIRE DU CADRE DES DÉPENSES ET DES PRÉVISIONS POUR 2000-2001

Cadre des dépenses :

Budgétaire principal du Budget des dépenses	155,7 milliards*
Budgétaire du Budget des dépenses à ce jour	170,4 milliards
Dépenses budgétaires prévues	161,9 milliards

ÉTAT DES PRÉVISIONS À CE JOUR POUR 1999-2000

	AUTORISATIONS À VOTER	LÉGISLATIVES	TOTAL
(en milliers de dollars)			
Budget principal des dépenses			
Budgétaire	50 096 892 \$	105 649 742 \$	155 746 634 \$
Non-budgétaire	30 939 \$	379 498 \$	410 437 \$
	50 127 831 \$	106 029 240 \$	156 157 071 \$
Mandats spéciaux du Gouverneur général			
Budgétaire	3 509 911 \$	—	3 509 911 \$
Non-budgétaire	—	—	—
	3 509 911 \$	—	3 509 911 \$
Budget supplémentaire des dépenses (A)			
Budgétaire	2 590 958 \$	8 471 897 \$	11 062 855 \$
Non-budgétaire	43 794 \$	1 801 250 \$	1 845 044 \$
	2 634 752 \$	10 273 147 \$	12 907 899 \$
Total des prévisions à ce jour			
Budgétaire	56 197 761 \$	114 121 639 \$	170 319 400 \$
Non-budgétaire	74 733 \$	2 180 748 \$	2 255 481 \$
	56 272 494 \$	116 302 387 \$	172 574 881 \$

* Les prévisions seront toujours différentes du total des dépenses budgétaires à cause des rajustements non reflétés dans les prévisions pour des postes comme les péremptions prévues, des réductions budgétaires et les dépenses comptabilisées dans les années antérieures.

ANNEXE B

ÉTAT DES CRÉDITS À CE JOUR POUR 2000-2001

Deux Lois de crédits et trois mandats spéciaux du Gouverneur général ont été approuvées touchant les prévisions budgétaires pour 2000-2001

Crédits approuvés à ce jour :

Loi de crédits n° 1 pour 2000-2001

qui prévoyait les crédits provisoires du Budget principal des dépenses de 2000-2001 égaux à une répartition initiale de 3/12 pour tous les crédits et 39 crédits ont reçu des proportions supplémentaires

15 596 117 039,16 \$

Loi de crédits n° 2 pour 2000-2001

qui prévoyait les crédits pour le solde du Budget principal des dépenses de 2000-2001

34 531 715 428,84 \$

Mandats spéciaux du Gouverneur général

qui prévoyait les crédits au montant de

3 509 910 912,00 \$

Total Approuvé à ce jour

53 637 743 380,00 \$

Crédits – Approbation en suspens :

Crédits pour l'ensemble du Budget supplémentaire des dépenses (A) de 2000-2001

2 634 751 741,00 \$

Total pour 2000-2001

56 272 495 121,00 \$

Thursday, March 22, 2001

THIRD REPORT

Your Committee, to which were referred the 2001-2002 Estimates has, in obedience to the Order of Reference of March 1, 2001, examined the said estimates and herewith presents its interim report.

The 2001-2002 Estimates were tabled in the Senate on 1 March 2001 and referred for review to the National Finance Committee. As is customary with this committee, several meeting dates have been set aside for the review of the Estimates. The committee's initial examination began on Wednesday evening, 14 March 2001, and is expected to continue at later meetings this spring. At the first meeting, officials of the Treasury Board outlined the government's planned spending and explained the main features of the new Estimates. Appearing from the Treasury Board were Messrs. Keith Coulter, Andrew Lieff, and Kevin Lindsey. In addition to their presentation, the officials answered Members' questions and committed themselves to obtaining additional information on several items of interest to the committee.

THE EXPENDITURE PLAN — OVERVIEW

This is the first year in a long time that the Estimates are not immediately preceded by a new government budget. The reason is that the government's expenditure plan for 2001-02 was laid out in the October Economic Statement and Budget Update. The Main Estimates reflect the plan presented at that time.

There are four components to this year's Estimates. They include PART I, which provides an overview of federal spending by summarising the key elements of the Main Estimates and highlighting the major changes. PART II, which is traditionally referred to as the Blue Book, directly supports the Appropriation Act. It lists in detail resources that individual departments and agencies require for the upcoming fiscal year. It also identifies the spending authorities and the amounts to be included in subsequent appropriations. The Report on Plans and Priorities (RPP) provides additional details on each of the departments and agencies in terms of more strategically oriented planning and results. The RPPs, which will be tabled at the end of March, focus on outcomes expected from government spending activities. Finally, the Departmental Performance Report provides a focus on results-based accountability by reporting on accomplishments achieved against the performance expectations and results commitments as set out in the spring Report on Plans and Priorities. The Performance Reports are released in the fall.

The Minister of Finance's Economic Statement and Budget Update of October 18, 2000 set out the government's budgetary expenditure plan which amounts to \$166.3 billion. The plan includes \$124.6 billion of program spending, plus public debt charges of \$41.7 billion. The Estimates for 2001-2002 present budgetary spending authorities totalling \$163.4 billion. This represents 98 per cent of the expenditure plan found in the Economic Statement and Budget Update. It should be noted that the Estimates differ from the total October Budget and Economic

Le jeudi 22 mars 2001

TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Budget des dépenses 2001-2002, a, conformément à l'ordre de renvoi du 1^{er} mars 2001, examiné ledit Budget et présente ici son rapport intermédiaire.

Le Budget des dépenses 2001-2002 a été déposé au Sénat le 1^{er} mars 2001 et renvoyé au Comité permanent des finances nationales pour examen. Comme d'habitude, le comité a réservé plusieurs réunions à son examen, qu'il a commencé dans la soirée du mercredi 14 mars 2001 et qu'il entend poursuivre ce printemps. À la première de ces réunions, des fonctionnaires du Conseil du Trésor, soit MM. Keith Coulter, Andrew Lieff et Kevin Lindsey, ont décrit les dépenses prévues par le gouvernement et expliqué les principales caractéristiques du nouveau budget. Après leur exposé, ils ont répondu aux questions des membres du comité et se sont engagés à fournir d'autres renseignements sur plusieurs sujets intéressant le comité.

LE PLAN DE DÉPENSES — APERÇU

Cette année, pour la première fois depuis longtemps, le Budget des dépenses ne suit pas immédiatement la présentation d'un nouveau budget par le gouvernement. La raison en est que le plan de dépenses du gouvernement pour l'exercice 2001-2002 a été exposé dans l'énoncé économique et la mise à jour budgétaire d'octobre 2000. Le Budget des dépenses principal est basé sur ce plan.

Le Budget des dépenses de cette année comporte quatre volets. La PARTIE I fait un survol des dépenses du gouvernement en résumant les éléments clés du Budget des dépenses principal et en faisant ressortir les principaux changements qu'il comporte. La PARTIE II, qu'on appelle habituellement le Livre bleu et qui est à la base de la *Loi portant affectation de crédits*, énumère et décrit dans le détail les ressources dont les ministères et agences auront besoin au cours du prochain exercice. Elle énonce aussi les autorisations de dépenser et les crédits qui seront affectés ultérieurement. Le Rapport sur les plans et les priorités (RPP) donne des précisions sur la planification stratégique et les résultats visés dans chacun des ministères et agences. Les RPP, qui seront déposés à la fin de mars, portent surtout sur les résultats visés par les activités de dépenses des ministères. Enfin, le Rapport ministériel sur le rendement (RMR) est une reddition de comptes fondée sur les résultats et compare les résultats obtenus aux résultats visés et aux engagements en matière de résultats tels qu'ils figurent dans le Rapport sur les plans et les priorités du printemps. Les RMR sont déposés à l'automne.

L'énoncé économique et la mise à jour budgétaire que le ministre des Finances a fait le 18 octobre 2000 énoncent le plan de dépenses budgétaires du gouvernement, lesquelles devraient s'élever à 166,3 milliards de dollars. Le plan prévoit des dépenses de programmes de 124,6 milliards de dollars et une somme de 41,7 milliards de dollars au titre des frais de la dette publique. Le Budget des dépenses de 2001-2002 présente des autorisations de dépenser atteignant les 163,4 milliards de dollars. Cette somme représente 98 p. 100 du plan de dépenses qui figure dans

Statement presented by the Minister of Finance by an amount of \$2.94 billion. There may be several reasons for this difference:

A number of items do not appear in the Estimates because of timing in the Budget decisions or because they depend on the passage of separate legislation;

The Estimates do not include funds that are set aside within the Expenditure Plan for operating contingency purposes or for items that are still subject to Parliamentary or Treasury Board approval.

The Estimates do not include the provisions for the revaluation of government assets and liabilities as stipulated in the Economic Statement and Budget Update.

Some spending authorities in the Estimates are expected to lapse.

An overview of planned expenditures is provided in Table I below. For a different way of organizing the information in Table I, please see pages 1-3 of the 2001-2002 Estimates, Part I – The Government Expenditure Plan.

TABLE I
THE EXPENDITURE PLAN AND
MAIN ESTIMATES 2001-2002
(In millions of dollars)

Public debt charges	41,700
Operating and capital expenditures	34,335
Elderly Benefits	25,181
Employment Insurance	12,247
Canada Health and Social Transfers	17,300
Fiscal equalisation	10,479
Other transfers and subsidies	18,996
Other statutory obligations	3,118
Total Budgetary Main Estimates	163,356
Adjustments to reconcile with Budget	2,944
Total budgetary expenditures	166,300

SOURCE: 2001-2002 Estimates, Part I, page 1-3.

Of the \$165.2 billion set out in the Main Estimates, \$112.8 billion, or 68 percent are statutory expenditures. The remainder, \$52.4 billion, requires Parliamentary approval. In this year's Estimates, 17 departments or agencies plan to spend over a billion dollars in fiscal 2001-2002. The three largest budgets belong to the Department of Finance (\$68.9 billion), the Department of Human Resources Development (\$28.2 billion), and the Department of National Defence (\$11.4 billion).

l'énoncé économique et la mise à jour budgétaire. Il convient de noter que le budget des dépenses s'écarte du budget et de l'énoncé économique présenté en octobre par le ministre des Finances d'un montant de 2,94 milliards de dollars. Cet écart peut s'expliquer de plusieurs façons:

Un certain nombre de dépenses ne figurent pas dans le Budget des dépenses en raison du moment auquel les décisions budgétaires ont été prises ou parce qu'elles sont tributaires de l'adoption d'autres mesures législatives;

Le Budget des dépenses ne tient pas compte de fonds mis de côté dans le Plan de dépenses en prévision d'éventualités de fonctionnement ou au titre de postes que le Parlement ou le Conseil du Trésor doivent encore approuver;

Le Budget des dépenses ne prévoit pas de dispositions pour la réévaluation des biens et exigibilités du gouvernement, comme l'indiquaient l'énoncé économique et la mise à jour budgétaire.

Certaines autorisations de dépenser figurant dans le Budget des dépenses prendront fin.

Le tableau I ci-dessous donne un aperçu des dépenses planifiées. Pour avoir accès aux données du tableau organisées différemment, voir les pages 1 à 3 du Budget des dépenses 2001-2002, Partie I – Plan de dépenses du gouvernement.

TABEAU I
LE PLAN DE DÉPENSES ET
LE BUDGET DES DÉPENSES 2001-2002
(en millions de dollars)

Frais de la dette publique	41 700
Dépenses de fonctionnement et dépenses en capital	34 335
Prestations aux personnes âgées	25 181
Assurance-emploi	12 247
Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux	17 300
Péréquation	10 479
Autres paiements de transfert et subventions	18 996
Autres obligations législatives	3 118
Total du budgétaire du Budget des dépenses principal	163 356
Rajustements à rapprocher du Budget	2 944
Total du budgétaire des dépenses	166 300

SOURCE: Budget des dépenses 2001-2002, Partie I, pages 1-3.

Des 165,2 milliards de dollars prévus dans le Budget des dépenses principal, 112,8 milliards de dollars ou 68 p. 100 correspondent à des dépenses législatives. Le reste, soit 52,4 milliards de dollars, doit être approuvé par le Parlement. Selon le Budget des dépenses de cette année, 17 ministères ou agences planifient des dépenses de plus d'un milliard de dollars en 2001-2002. Les trois budgets les plus importants sont ceux du ministère des Finances (68,9 milliards de dollars), du ministère du Développement des ressources humaines (28,2 milliards de

Senators began their discussion of the Estimates by reviewing the changes in total planned spending between fiscal 2001-02 and the previous year. Regardless of the reasons provided by the Treasury Board, Senators are troubled by the apparent inability of departments to more accurately forecast government spending. The Main Estimates 2000-2001 originally came in at \$156.3 billion. During fiscal 2000-2001, \$16.4 billion was added to government expenditures to bring the final estimates total to \$172.68 billion. While the Treasury Board officials were able to account for the increase through supplementary estimates, Senators feel that there is too much reliance on this approach to government finances. The committee would prefer that departments achieve more accurate forecasts, and that more information be provided on amounts not in the estimates but provided for in the Budget. For instance the Main Estimates 2001-2002 project expenditures of \$163.4 billion. However, the Budget and Economic Statement of October 2000 allows for spending of \$166.3 billion. This additional \$2.9 billion needs to be better explained in the estimates documents.

The frequent use of supplementary estimates raises credibility issues in regard to the precision of the Main Estimates. In response, the officials assured Members of the committee that every effort is made to prepare accurate estimates of the government's expenditure plans for the up-coming fiscal period. The supplementary items are truly the result of items that are new, or for which Parliament has not yet approved expenditures, or for which details are not complete.

A related concern involved the upward drift in government spending. While the figure of \$166.3 billion for the Main Estimates 2001-2002 is \$6.4 billion less than the final figure of \$172.7 billion reported in the Supplementary "A" 2000-2001, it is nonetheless \$10.0 billion more than the original estimate reported in the Main Estimates 2000-2001. Senators are concerned about the widespread reports of a slowdown in the global economy. In light of world events, the committee wonders if the relatively rapid rise in expenditures may come up against declining government revenues.

Members observed that the contributions under the SchoolNet/Community Access Program at Industry were declining from \$95.3 million in 2000-2001 to \$47.0 million in 2001-2002. The officials reminded the committee that the program, which assists communities in establishing public Internet access, is designed to provide only start-up assistance. As the objectives of the program are realised, the funding is expected to decline.

dollars) et du ministère de la Défense nationale (11,4 milliards de dollars).

Les sénateurs ont commencé leur étude du Budget des dépenses en examinant l'écart séparant les dépenses totales prévues pour l'exercice 2001-2002 et celles du dernier exercice. Indépendamment des explications données par le Conseil du Trésor, les sénateurs s'inquiètent de voir que les ministères semblent incapables de mieux prévoir les dépenses gouvernementales. Le Budget principal d'abord présenté pour 2000-2001 se chiffrait à 156,3 milliards de dollars. Au cours de l'exercice 2000-2001, 16,4 milliards ont été ajoutés aux dépenses gouvernementales, portant ainsi le total du budget à 172,68 milliards de dollars. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor sont en mesure d'expliquer la hausse des dépenses nécessitant des crédits supplémentaires, mais les sénateurs estiment qu'on mise trop souvent sur cette manière de gérer les finances du gouvernement. Le comité préférerait que les ministères fassent des prévisions plus précises et donnent plus de détails sur les montants qui ne figurent pas dans le Budget des dépenses mais qui sont prévus dans l'exposé budgétaire. Par exemple, le Budget principal des dépenses en 2001-2002 projette des dépenses de 163,4 milliards de dollars, alors que le budget et l'énoncé économique d'octobre 2000 autorisent des dépenses de 166,3 milliards de dollars. Cette somme additionnelle de 2,9 milliards doit être mieux expliquée dans les documents budgétaires.

Le recours fréquent à des budgets de dépenses supplémentaires amène à douter de la précision du Budget des dépenses principal. Les fonctionnaires ont répondu au comité que le Conseil du Trésor fait tout pour produire un relevé exact des dépenses que le gouvernement projette de faire au cours du prochain exercice. Les postes supplémentaires sont vraiment des postes nouveaux à l'égard desquels le Parlement n'a pas encore approuvé les crédits ou au sujet desquels des détails manquent encore.

On s'inquiète aussi du mouvement ascendant des dépenses du gouvernement. Même si le chiffre de 166,3 milliards de dollars pour le Budget des dépenses principal de 2001-2002 représente 6,4 milliards de moins que le chiffre final de 172,7 milliards rapporté dans le Budget supplémentaire des dépenses «A» 2000-2001, c'est tout de même 10 milliards de dollars de plus que l'estimation originale figurant dans le Budget principal de 2000-2001. Les sénateurs sont préoccupés par les rumeurs persistantes d'un ralentissement de l'économie mondiale. Compte tenu de la conjoncture mondiale, le comité se demande si la hausse relativement rapide des dépenses ne viendra pas se heurter à une diminution des recettes gouvernementales.

Les membres du comité ont souligné que les contributions au titre du programme Rescol, Accès communautaire, du ministère de l'Industrie, sont tombées de 95,3 millions de dollars pour 2000-2001 à 47 millions de dollars pour 2001-2002. Les fonctionnaires leur ont alors rappelé que ce programme, qui vise à aider les communautés à établir des points publics d'accès à l'Internet, n'est censé assurer que des fonds de démarrage. Il est prévu que son financement diminuera au fur et à mesure que ses objectifs seront atteints.

Questions were asked about the fact that the level of grants provided by Heritage Canada to organizations to further the use, acquisition and promotion of the official languages has not grown for some time. Officials could not be precise on the methodology that determines the annual allocations, but promised to look into it and report at a later date.

Members were interested in the operations of the Canadian Centre for Management Development (CCMD), which is receiving a \$1 million increase in funding for fiscal 2001-2002. This government agency provides training services for senior government managers. There is a perception, as is evident from public statements and from the Throne Speech that there is much concern over public service reform. The CCMD has made a compelling case for a substantial increase in its funding base so that it may contribute to the process of public service reform. Members sought information on the functioning of the Centre and on the composition of its Board of Directors.

Industry Canada is responsible for delivering large sums of money to corporations and institutions in Canada. The Members expressed concern that much of the criteria by which recipients of federal assistance are selected, is outside of the realm of the Department. Two programs were singled out for discussion. The Canada Foundation for Innovation, which administers an endowment fund of over a billion dollars, provides assistance for research projects in universities and hospitals. The Technology Partnerships Canada Program at Industry Canada is expected to distribute \$356.8 million in grants to corporations in the coming fiscal year not only for strictly research projects, but also for more commercial endeavours. Members are a bit sceptical about the ability of public servants to select successful commercial activities for government assistance. The committee has requested additional information on these programs and in particular information on the selection criteria and on their operations.

The committee is aware that the federal government maintains numerous public structures throughout Canada. Periodically, these federal structures are in need of maintenance. The committee notes that the Jacques Cartier and Champlain Bridges Inc., a federal Crown Corporation, is currently seeking additional funding to make several repairs to structures that it administers. Specifically, this Crown Corporation manages, controls, operates and maintains the Jacques Cartier Bridge, the Champlain Bridge, parts of the Bonaventure Autoroute, the Pont-Champlain Jetty, the Mercier Bridge and the Melocheville Tunnel, in Montreal. At this time, the Corporation is seeking appropriations of \$116.2 million to cover repairs of the bridges, roadways and autoroute under its jurisdiction. Officials agreed to obtain further details on the nature of these repairs.

The committee remains interested in the relationship between the Canadian International Development Agency and the Canadian judiciary. In particular, the committee is concerned

Des membres du comité ont posé des questions sur le fait que les fonds que Patrimoine canadien affecte aux subventions accordées aux organismes voués à l'utilisation, à l'apprentissage et à la promotion des langues officielles n'ont pas augmenté depuis un certain temps. Les fonctionnaires n'ont pas pu expliquer exactement la méthodologie qui sert à déterminer les affectations annuelles, mais ils ont promis de se renseigner et de répondre au comité plus tard.

Les membres du comité se sont intéressés aux activités du Centre canadien de gestion (CCG), qui verra ses crédits augmentés d'un million de dollars au cours de l'exercice 2001-2002. Cette agence fédérale assure la formation des cadres supérieurs de la fonction publique. Ils ont eu l'impression — renforcée par certaines déclarations publiques et le discours du trône — que le gouvernement attache beaucoup d'importance à la réforme de la fonction publique. Or, le CCG l'a convaincu qu'il ne pourrait pas contribuer à cette réforme sans une forte augmentation de son budget de base. Le comité a demandé des précisions sur le fonctionnement du Centre et la composition de son conseil d'administration.

Industrie Canada est notamment chargé de verser de fortes sommes d'argent à des entreprises et institutions canadiennes. Les membres du comité ont dénoncé le fait que beaucoup des critères de sélection des bénéficiaires de l'aide fédérale ne relèvent pas de la compétence du Ministère. Ils ont discuté de deux programmes. La Fondation canadienne pour l'innovation, qui administre un fonds de dotation de plus d'un milliard de dollars, soutient financièrement des projets de recherche dans des universités et des hôpitaux. Le Programme de partenariats technologiques d'Industrie Canada devrait distribuer 356,8 millions de dollars en subventions à des sociétés au cours du prochain exercice, non seulement pour soutenir des projets de recherche, mais aussi pour appuyer des activités commerciales. Les membres du comité ont dit douter que des fonctionnaires aient les compétences voulues pour choisir des activités commerciales florissantes dignes de l'appui du gouvernement. Le comité a demandé des précisions supplémentaires sur ces programmes et, plus particulièrement, sur les critères de sélection des récipiendaires et sur les activités de ces derniers.

Le comité sait que le gouvernement fédéral gère un grand nombre de structures publiques à travers le pays et qu'il faut entretenir ces structures périodiquement. Les membres notent que Les Ponts Jacques Cartier et Champlain Inc., une société d'État fédérale, a demandé des fonds additionnels pour faire plusieurs réparations aux structures qu'elle gère. Plus particulièrement, cette société d'État gère, contrôle, exploite et entretient les ponts Jacques Cartier et Champlain, des parties de l'Autoroute Bonaventure, la jetée du Pont Champlain, le Pont Mercier et le Tunnel Melocheville, à Montréal. Elle demande en ce moment des crédits de 116,2 millions de dollars pour réparer les ponts, les chaussées et l'autoroute qui relèvent d'elle. Les fonctionnaires ont convenu d'obtenir plus de détails sur la nature de ces réparations.

Le comité continue de s'intéresser aux rapports qu'entretient l'Agence canadienne de développement international (ACDI) avec la magistrature canadienne. Il s'est surtout dit préoccupé par le fait

about the use of funds from CIDA's Canadian Partnership program to finance overseas work done by Canadian judges through the office of the Commissioner of Federal Judicial Affairs. In the past the committee has sought information on grants and contributions given to judges for work undertaken abroad. As the earlier answers have not satisfied the committee, the officials of the Treasury Board were asked to look further into this matter. Specifically, the committee is interested in the overall amount spent for this purpose through the office of the Commissioner of Federal Judicial Affairs, the expenditure by project and the authority that permits funds to be spent in this fashion.

In the Department of Agriculture and Agri-Food there is a business line entitled "Strong Foundation for the Sector and Rural Communities" (see pages 2-3 of the Part II). This business line includes activities that enhance the agriculture and agri-food sector's economic viability and self-reliance and that promote the economic development of rural communities. Among other items it includes programs under the Farm Income Protection Act. On pages 2-5 of the Part II, the Department requests \$227.3 million for one such program: the Crop Insurance Program. The amount requested in fiscal 2001-2002 is exactly equal to the amount requested in fiscal 2000-2001. Under the Net Income Stabilization Account (NISA), \$212.6 million is requested in fiscal 2001-2002, which again is exactly equal to the amount requested in fiscal 2000-2001. Members were concerned about the methods employed to arrive at these figures and whether such estimates affected the level of payouts in the industry. The officials assured the committee that all legitimate claims were paid regardless of the amount stated in these estimates. They noted that the claims under these income programs displayed large variations from one year to the next, and that the department cannot accurately predict the next year's level. Consequently, it simply includes a reasonable figure for the purpose of preparing the Estimates, and updates the number as hard data comes in during the year.

The Firearm Registry Program continues to draw the interest of the committee. Specifically, Members were interested in the number of jurisdictions that refused to participate in the initiative and in the costs associated with federal departments and agencies administering the program in such jurisdictions. Senators were informed that at the present time the provinces of Alberta, Saskatchewan, Manitoba, and Newfoundland and the Yukon, Nunavut, and the Northwest territories are not participating in the program. Officials admitted that some of the costs are not captured if the administering federal agency simply includes them in its general operating expenses.

Although the officials always attempt to provide immediate answers to Members questions, there remain outstanding matters. The officials offered to provide information at a later date on several topics. At Environment Canada this included: its increasing contributions to environmental and sustainable

que la Direction générale du partenariat canadien de l'ACDI paie à même ses fonds le travail à l'étranger fait par des juges par l'intermédiaire du Bureau du commissaire à la magistrature fédérale. Le comité a déjà demandé, par le passé, des précisions sur les subventions et contributions versées aux juges pour leur travail à l'étranger, mais comme les réponses obtenues ne l'ont pas satisfait, il a demandé aux fonctionnaires du Conseil du Trésor de faire une étude plus poussée de la question. Il a plus précisément demandé à connaître le montant total dépensé à cette fin par l'intermédiaire du Bureau du commissaire à la magistrature fédérale, le montant des dépenses par projet et ce qui autorise l'Agence à dépenser des fonds de cette façon.

Il y a, au ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, un secteur d'activités appelé «Fondations solides pour le secteur et les collectivités rurales» (voir les pages 2 et 3 de la Partie II). Ce secteur soutient des activités qui confèrent à l'industrie agricole et agroalimentaire une rentabilité et une autarcie économique plus grandes et favorisent le développement économique des communautés rurales. Certains de ses programmes relèvent notamment de la *Loi sur la protection du revenu agricole*. Aux pages 2 à 5 de la Partie II, le Ministère demande 227,3 millions de dollars au titre d'un de ces programmes, le Programme d'assurance-récolte. Les crédits demandés pour l'exercice 2001-2002 sont exactement les mêmes que pour l'exercice 2000-2001. Il demande aussi la même somme que pour le dernier exercice, soit 212,6 millions de dollars, pour le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN). Les membres du comité se sont interrogés au sujet des méthodes utilisées pour arriver à ces chiffres et ont demandé si ces prévisions influaient sur le niveau des versements faits à l'industrie. Les fonctionnaires leur ont assuré que toutes les indemnités demandées qui étaient justifiées étaient accordées, quels que soient les montants affichés à ces deux postes, signalant que, comme les sommes demandées dans le cadre de ces programmes de soutien du revenu varient fortement d'une année à l'autre et que le ministère ne peut prédire avec exactitude à combien s'élèveront celles qui lui seront demandées au cours de l'année, il affiche simplement dans le Budget des dépenses un chiffre crédible qu'il modifie lorsqu'il reçoit des données précises en cours d'exercice.

Le programme de création d'un registre des armes à feu a de nouveau retenu l'attention du comité. Plus précisément, ses membres voulaient savoir combien de provinces refusaient de participer à cette initiative et à combien s'élèvent les coûts que doivent assumer les ministères et agences fédéraux chargés d'administrer le programme dans ces provinces. Les sénateurs ont été informés qu'en ce moment, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, Terre-Neuve, le Yukon, le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest ne participent pas au programme. Les fonctionnaires ont admis qu'une partie des coûts demeure inconnue quand ces ministères et agences les intègrent à l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement.

Les fonctionnaires s'efforcent de répondre immédiatement aux questions des membres du comité, mais ils ne réussissent pas toujours. Aussi ont-ils offert de fournir des précisions supplémentaires à une date ultérieure sur plusieurs sujets, à savoir, à l'égard du ministère de l'Environnement: les contributions

development projects (\$17.96 million), its declining contributions to support Canada's international commitments (\$337,300) and its increasing contributions (\$18.2 million) to the clean-up of the Sydney Tar Ponds and Coke Oven Sites in the Muggah Creek Watershed. They will also provide details on the funding requirements of the Cape Breton Development Corporation now that the Corporation is winding down operations.

As indicated above, your committee expects, at a later date, to examine in greater detail various aspects of the government's spending plans.

Respectfully submitted,

croissantes du Ministère à des projets de protection de l'environnement et de développement durable (17,96 millions de dollars), son soutien décroissant aux engagements internationaux du Canada (337 300 \$) et son appui plus important (18,2 millions de dollars) au nettoyage des mares de goudron de Sydney et des cokeries du bassin hydrographique de Muggah Creek. Ils vont aussi expliquer les besoins financiers de la Société de développement du Cap-Breton, compte tenu du fait qu'elle réduit progressivement ses opérations.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le comité compte faire plus tard un examen plus poussé de divers aspects des plans de dépenses du gouvernement.

Respectueusement soumis,

Le président,

LOWELL MURRAY

Chairman

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 27, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill S-6, to assist in the prevention of wrongdoing in the Public Service by establishing a framework for education on ethical practices in the marketplace, for dealing with allegations of wrongdoing and for protecting whistle-blowers, met this day at 9:33 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: The committee has before it Bill S-6, the Public Service Whistle-Blowing Act, a private members bill in Senator Kinsella's name.

Bills similar if not identical to this have been around for a good long time. In the Thirty-fourth, Thirty-fifth and Thirty-sixth Parliaments there were private members' bills in the House of Commons. In December, 1999, Senator Kinsella brought in his Bill S-13. This committee held three meetings and we heard 10 witnesses on the bill. The bill, unfortunately, died with dissolution of the last Parliament. Bill S-6 received second reading in the Senate on January 31 last and was referred to this committee. We had a meeting on February 27. We had hoped, I think it is fair to say, at that meeting to proceed to clause-by-clause study of the bill. We were somewhat sidetracked by a legal issue regarding whether the name of the whistle-blower could be kept secret from any person in respect of whom he had blown the whistle.

To clarify this, and other legal issues, we have gone to the top. We have the Law Clerk of the Senate here today to discuss these matters. If we go to clause-by-clause study, as I trust we will today, I understand that Senator Kinsella has a number of amendments ready to place before us.

Without further ado, let me call on Mr. Mark Audcent, our Law Clerk, who has a brief presentation. We will listen attentively to him, as always.

Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel, Senate of Canada: Honourable senators, I have been asked to speak to you on the subject of the confidentiality provisions of Bill S-6. The purpose of Bill S-6 is to establish a regime for dealing with wrongdoing in the Public Service. For public servants who reasonably suspect wrongdoing in the workplace, it provides a procedure to inform an authorized, competent official. Paragraph (b) of clause 2, which is the purpose clause, allows for the information to be given "in confidence."

In government, transparency is generally considered to be a virtue. For this reason, Bill S-6 does not impose a requirement of secrecy or confidentiality. However, if confidential reporting were not an option, many reports of wrongdoing that would be in the public interest might not be made. Clause 9 gives the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 27 mars 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi S-6, Loi visant à favoriser la prévention des conduites répréhensibles dans la fonction publique en établissant un cadre pour la sensibilisation aux pratiques conformes à l'éthique en milieu de travail, le traitement des allégations de conduite répréhensible et la protection des dénonciateurs, se réunit aujourd'hui à 9 h 33 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Le comité est saisi du projet de loi S-6, la Loi sur la dénonciation dans la fonction publique, un projet de loi d'initiative parlementaire inscrit au nom du sénateur Kinsella.

Des mesures semblables, sinon identiques, circulent depuis longtemps. Des projets de loi d'initiative parlementaire ont été présentés à la Chambre des communes au cours de la 34^e, de la 35^e et de la 36^e législatures. En décembre 1999, le sénateur Kinsella a présenté son projet de loi S-13. Notre comité a tenu trois réunions et nous avons entendu 10 témoins au sujet de cette mesure. Malheureusement, ce projet de loi est mort au *Feuilleton* quand la dernière législature a été dissoute. Le projet de loi S-6 a été étudié en deuxième lecture au Sénat le 31 janvier dernier et il a été renvoyé à notre comité. Nous avons tenu une réunion le 27 février. On peut dire, je pense, qu'à cette réunion, nous espérons procéder à l'étude article par article de cette mesure. Une question juridique quant à savoir si on pouvait empêcher la personne dénoncée de connaître le nom de son dénonciateur nous a écartés de notre objectif.

Pour clarifier cette question, ainsi que d'autres questions juridiques, nous nous sommes adressés à la plus haute autorité. Nous recevons ici aujourd'hui pour en discuter le légiste du Sénat. Si nous passons à l'étude article par article, comme je l'espère, je crois que le sénateur Kinsella aura plusieurs amendements à nous proposer.

Sans plus attendre, je vais donner la parole à M. Mark Audcent, notre légiste, qui a un bref exposé à nous faire. Nous allons l'écouter attentivement, comme toujours.

M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire, Sénat du Canada: Honorables sénateurs, on m'a demandé de vous parler des dispositions du projet de loi S-6 concernant la confidentialité. Ce projet de loi a pour but d'établir un régime traitant des conduites répréhensibles dans la fonction publique. Lorsque des fonctionnaires constatent des abus dans leur milieu de travail, cela leur donne les moyens d'en informer l'autorité compétente. L'alinéa b) de l'article 2 qui énonce l'objet de la loi permet que ce renseignement soit communiqué «en toute confidentialité».

Au gouvernement, la transparence est généralement considérée comme une vertu. Pour cette raison, le projet de loi S-6 n'impose pas le secret ou la confidentialité. Toutefois, s'il n'était pas possible de faire une dénonciation de façon confidentielle, de nombreuses irrégularités resteraient non signalées même si c'est

whistle-blower the right to request that his or her identity be kept confidential with respect to the notice. The word "request" implies that a response is expected. In fact, clause 10 refers to the public interest commissioner giving the whistle-blower "an assurance that, subject to this act, their identity will be kept confidential."

When Mr. Marks of the Treasury Board appeared before you, he made the point that one cannot accord absolute confidential treatment of the identity of an individual making a disclosure. He also noted that, at present, employees must be clearly informed of the limits of confidentiality before making any disclosures. I agree with this point that one cannot accord absolute confidential treatment. I also agree that employees must be clearly informed of the limits.

Let us review how Bill S-6 deals with these issues. There is no reason to suppose that the current practice of informing whistle-blowers of limits on confidentiality will change under Bill S-6. There is every reason to suppose that the practice will continue. Common sense suggests that in real life a prospective whistle-blower who wants to remain anonymous will obtain information about the whistle-blowing process and the basis upon which confidentiality is to be assured. In fact, I imagine a potential whistle-blower consulting at least a brochure or a Web site and probably asking for a follow-up briefing from commission staff. I would anticipate that pre-filing discussions about a particular case would be the norm.

Moving from a request for confidentiality to an assurance of confidentiality will require the parties to review the limitations inherent to the circumstances of a particular case. A commissioner could be expected to clearly set out for the whistle-blower the more obvious limitations on confidentiality.

In some cases, the very facts of the case may make confidentiality impractical, if not impossible. The law imposes limits, too. The evolution of the law with respect to solicitor-client privilege and police-informant privilege demonstrates some of the circumstances in which the public interest will require confidentiality to cede to a higher good. In Bill S-6, subclause 5(1) makes the commissioner's right to go public subject to the whistle-blower's right to confidentiality. Subclauses 5(2), (3) and (4) all provide the commissioner with the more limited right to disclose information for specified purposes. These more limited rights to disclose are not subject to the whistle-blower's right to confidentiality. Unlike subclause 5(1), none of subclauses 5(2) to (4) is made subject to clause 10. If necessary, on an as-needs basis, and for the limited purposes set out in those subclauses, the commissioner may disclose the identity of the whistle-blower.

Subclause 5(2) allows the commissioner to disclose information in order to carry out the investigation and to make the report. If the facts of the case are such that it is necessary to disclose the identity of the whistle-blower on some limited basis in the interests of a proper investigation of the report it can be disclosed.

contraire à l'intérêt public. L'article 9 confère au dénonciateur le droit de demander que son identité reste confidentielle. L'emploi du mot «demander» signifie qu'il attend une réponse. En fait, l'article 10 précise que le commissaire de l'intérêt public donne au dénonciateur «sous réserve de la présente loi, l'assurance de l'anonymat».

Quand M. Marks, du Conseil du Trésor a comparu devant vous, il a fait valoir qu'il n'était pas possible de garantir que l'identité d'un dénonciateur resterait absolument confidentielle. Il a également souligné qu'à l'heure actuelle les employés devaient être clairement informés des limites de la confidentialité avant de divulguer des renseignements. Je suis d'accord quant au fait qu'il n'est pas possible de garantir une confidentialité absolue. Je conviens également que les employés doivent être clairement informés des limites de la confidentialité.

Examinons la façon dont le projet de loi S-6 aborde ces questions. Il n'y a aucune raison de supposer que la pratique actuelle, qui consiste à informer les dénonciateurs des limites de la confidentialité, changera à la suite du projet de loi S-6. Nous avons toutes les raisons de penser le contraire. Le simple bon sens permet de croire qu'un dénonciateur potentiel qui souhaite garder l'anonymat s'informerait sur la procédure à suivre et la façon dont la confidentialité sera assurée. En fait, je suppose que cette personne pourrait consulter, par exemple, une brochure ou un site Web et demander des renseignements complémentaires au personnel de la Commission. Je m'attends à ce que, généralement, un cas fasse l'objet de discussions préalables.

Pour passer d'une demande de confidentialité à une garantie de confidentialité, il faut que les parties examinent les limitations inhérentes aux circonstances. Un commissaire peut avoir à préciser clairement au dénonciateur les limitations les plus évidentes de la confidentialité.

Dans certains cas, en raison des circonstances, la confidentialité peut être difficile, voire impossible. La loi impose également des limites. L'évolution du droit en ce qui concerne le secret professionnel entre l'avocat et son client ou la police et les informateurs montre que, dans certains cas, l'intérêt public exige que la confidentialité cède le pas devant l'intérêt public. Dans le projet de loi S-6, le paragraphe 5(1) assujettit le droit du commissaire de rendre les renseignements publics au droit à l'anonymat du dénonciateur. Les paragraphes 5(2), (3) et (4) accordent tous au commissaire le droit plus limité de divulguer des renseignements à des fins précises. Ces droits de divulgation plus limités ne sont pas assujettis au droit à l'anonymat du dénonciateur. Contrairement au paragraphe 5(1), les paragraphes 5(2) à (4) ne sont pas assujettis à l'article 10. Si nécessaire, selon les besoins et aux fins limitées énoncées dans ces paragraphes, le commissaire peut divulguer l'identité du dénonciateur.

Le paragraphe 5(2) permet au commissaire de divulguer des renseignements pour mener enquête et faire un rapport. Si les circonstances sont telles qu'il est nécessaire de divulguer, de façon limitée, l'identité du dénonciateur pour faciliter l'enquête, cette possibilité existe.

Subclause 5(3) allows the commissioner to disclose in proceedings designed to protect the integrity of the act and operations under it, such as in perjury proceedings.

Subclause 5(4) allows the commissioner to disclose information relating to an offence against the law to the Attorney General of Canada or a province.

Subclause 5(4) underlies the intervention of Senator Banks. He imagines a wrongdoing that is the subject of allegations to the commissioner and also an offence against the law. Senator Banks referred to criminal charges, suggesting an offence against the criminal law. The commissioner is in receipt of an allegation. Having determined that there is evidence of a criminal offence, the commissioner now wishes to disclose information to the Attorney General, including the name of the whistle-blower. Subclause 5(4) allows the commissioner to do this.

At this stage, it might be possible for a whistle-blower to acquire new status with the police as a police informant. It seems to me that it would be up to the public interest commissioner to explore this possibility before the question actually arises. The identity of police informers is privileged in law. The privilege is a legal rule of public order by which judges are bound. Subject to the exceptions that have been developed to the rule, the court cannot compel the disclosure of the identity or information that might disclose the identity of an informer.

The final statement by Mr. Marks that needs addressing is that the accused has the right to know his or her accuser and the nature of the allegations. Undoubtedly this is true, but it is not the identity of the informer that the accused will have the right to know. Rather, the accused will have the right to know the identity of the police officer and the nature of the charges that the officer makes. Even without the status of a privileged police informer, a whistle-blower is a confidential source of information. Public policy may allow others to learn of the whistle-blower's identity, but the information will be acquired on an as-needs basis.

I leave the clause 5 limitations and turn to yet other limitations on the confidentiality.

Subclause 12(5) allows the commissioner to proactively advise a person accused by a whistle-blower in two circumstances. One is where the allegation is made in breach of solicitor-client privilege. The other is where the commissioner considers that an allegation was not given in good faith and on the basis of reasonable belief.

Solicitor-client privilege is a principle of fundamental importance to the administration of justice as a whole. At the heart of this privilege lies the concept that people must be able to speak candidly with their lawyers and so enable their interests to be fully represented. However, despite its importance, the privilege is not absolute. For example, the fundamental privileges of solicitor-client privilege and the right to make full answer and defence must be reconciled. Privilege must yield in the circumstances described as the innocence-at-stake test. If it is a question of the innocence of an accused versus solicitor-client

Le paragraphe 5(3) permet au commissaire de divulguer des renseignements dans le cadre des procédures intentées pour protéger l'intégrité de la loi et son application, par exemple dans les cas de parjure.

Le paragraphe 5(4) autorise le commissaire à divulguer des renseignements concernant une infraction au procureur général du Canada ou d'une province.

Le paragraphe 5(4) répond à la question du sénateur Banks. Ce dernier parlait d'une conduite répréhensible faisant l'objet d'allégations faites au commissaire et qui constitue également une infraction à la loi. Le sénateur Banks a parlé d'accusations criminelles à propos d'une infraction au Code criminel. Le commissaire reçoit une allégation. Après avoir déterminé qu'il existait des éléments de preuve quant à cette infraction, le commissaire voudra divulguer des renseignements au procureur général, y compris le nom du dénonciateur. Le paragraphe 5(4) lui permet de le faire.

Pour le moment, un dénonciateur pourrait devenir un informateur de la police. Je crois que c'est au commissaire de l'intérêt public qu'il revient d'explorer cette possibilité avant que la question ne se pose vraiment. L'identité des informateurs de la police doit rester confidentielle. C'est une obligation à laquelle les juges sont tenus de se conformer. Sous réserve des exceptions prévues, le tribunal ne peut pas obliger à divulguer l'identité d'un informateur ou des renseignements qui révéleraient son identité.

La dernière observation de M. Marks à laquelle je dois répondre était que l'accusé a le droit de savoir qui est son accusateur et quelle est la nature de ses allégations. C'est certainement vrai, mais ce n'est pas l'identité de l'informateur que l'accusé pourra connaître. Il aura plutôt le droit de connaître l'identité du policier et la nature des accusations formulées par ce dernier. Même s'il n'a pas le statut d'un informateur de la police, le dénonciateur est une source d'information confidentielle. Dans l'intérêt public, d'autres personnes peuvent être informées de son identité, mais ce renseignement ne sera communiqué qu'à ceux qui doivent l'obtenir.

Après les restrictions prévues à l'article 5, je vais maintenant aborder d'autres restrictions concernant la confidentialité.

Le paragraphe 12(5) permet au commissaire d'informer une personne accusée par un dénonciateur, dans deux circonstances. C'est d'abord lorsque l'allégation viole le secret professionnel entre un avocat et son client. Deuxièmement, c'est dans les cas où le commissaire estime que la dénonciation n'a pas été faite de bonne foi et pour des motifs raisonnables.

Le secret professionnel entre l'avocat et son client est un principe d'une importance fondamentale pour l'administration de la justice. Il faut en effet que les gens puissent parler en toute franchise à leur avocat de façon à ce que ce dernier puisse défendre leurs intérêts. Néanmoins, malgré son importance, ce droit n'est pas absolu. Par exemple, il faut concilier le secret professionnel entre l'avocat et son client et le droit de se défendre. Le secret professionnel doit céder le pas devant le critère de l'innocence. Si le secret professionnel empêche un accusé d'établir son innocence, le droit de l'accusé de se défendre

privilege, the right of the accused to defend him or herself trumps it. Solicitor-client privilege will also yield where there is grave and imminent danger to the public health and safety. Subclause 9(4) of Bill S-6 accommodates this exception.

Moving on again, clause 10 provides that it is subject to any lawful requirement made to the commissioner under this proposed act or any law in force in Canada. Subclause 20(1) provides that it operates except as authorized by this proposed act or any other law in force in Canada. The essence of these provisions is that the right to confidentiality conferred by Bill S-6 is not absolute but must operate within the wider legal context in which competing social values are weighed.

Other courts and tribunals with a legal right to do so may therefore try to access the identity of the informer on an as-needs basis. The commissioner and the courts would have to determine whether a legal requirement to disclose the identity exists. Assuming that a legal requirement to disclose the identity exists, one anticipates that the commissioner would seek assurances that the identity of the whistle-blower would be protected and only disclosed on a need-to-know basis for the limited purposes authorized by law.

This generality leads into a particular application, namely, the interaction of the confidentiality provisions of Bill S-6 with the Access to Information Act and the Privacy Act. Generally speaking, if the proposed Public Service Whistle-blowing Act is enacted, then it, the Privacy Act and the Access to Information Act will all have to be reconciled and read together in harmony as equal enactments of the Parliament of Canada.

The courts have held that the Access and Privacy Acts are complementary legislation. They have declared that the collective purpose of the legislation is to provide Canadians with access to information about the workings of government without unduly infringing individual privacy.

The courts have also held that access to information and privacy are competing legislative policies. One way in which they are reconciled is by the introduction in both acts of the common concept of personal information as defined in the Privacy Act. Personal information is very broadly defined to mean information about an identifiable individual that is recorded in any form.

The general legislative intent is to give the public a right of access to general government information under the Access to Information Act and a further right of access to their own personal information under the Privacy Act. However, the Access to Information Act limits access to government information on several public policy grounds. For example, national security is an obvious one. Both the Access to Information Act and the Privacy Act limit access to information that is the personal information of another without that individual's consent.

l'emporte. Le secret professionnel entre l'avocat et son client doit également céder le pas en cas de danger grave et imminent pour la santé et la sécurité du public. Le paragraphe 9(4) du projet de loi S-6 tient compte de cette exception.

Un peu plus loin, l'article 10 s'applique sous réserve de toute obligation légale imposée au commissaire par la présente loi ou toute autre loi en vigueur au Canada. Le paragraphe 20(1) s'applique sauf dans la mesure permise par la présente loi ou toute autre loi en vigueur au Canada. Ces dispositions montrent que le droit à l'anonymat que confère le projet de loi S-6 n'est pas absolu et se situe dans le contexte juridique plus large où des valeurs sociales concurrentes entrent en ligne de compte.

D'autres tribunaux qui ont le droit de le faire peuvent donc essayer d'obtenir l'identité de l'informateur pour répondre à un besoin précis. Le commissaire et les tribunaux devront déterminer si la loi exige que son identité soit divulguée. En supposant que c'est le cas, le commissaire s'assurera que l'identité du dénonciateur sera protégée et ne sera divulguée que si c'est nécessaire, pour les fins limitées que la loi autorise.

Ce principe général conduit à une particularité, soit l'interaction des dispositions du projet de loi S-6 concernant la confidentialité avec la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels. En général, si la Loi sur la dénonciation dans la fonction publique est adoptée, la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur l'accès à l'information devront être harmonisées en tant que lois du Parlement canadien ayant la même valeur.

Les tribunaux ont déclaré que la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels sont des lois complémentaires. Ils ont estimé que ces lois avaient pour but de permettre aux Canadiens d'obtenir des renseignements sur les activités du gouvernement sans que cela n'empiète indûment sur la vie privée des gens.

Les tribunaux ont également déclaré que l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels représentaient des politiques législatives concurrentes. Une façon de les concilier a été d'inclure dans les deux lois la même conception des renseignements personnels, telle qu'elle est définie dans la Loi sur la protection des renseignements personnels. Les renseignements personnels sont définis comme des renseignements sur une personne identifiable qui sont enregistrés sous une forme quelconque.

L'objectif général visé consiste à conférer aux gens un droit d'accès aux renseignements gouvernementaux en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et également un droit d'accès aux renseignements personnels les concernant en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Toutefois, la Loi sur l'accès à l'information limite l'accès aux renseignements gouvernementaux pour plusieurs raisons reliées à l'intérêt public. Par exemple, la sécurité nationale est une raison évidente. La Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels limitent toutes les deux l'accès aux

Although the general legislative scheme can be described easily enough, the acts are very detailed, very complex, and replete with exceptions. As you know, an industry has grown up around them, and there are now people who are specialists with respect to their application.

In the context of Bill S-6, the legislation gives rise to several questions. Will someone who suspects that he has been accused be able to find out through an access request? Will someone who has filed a notice under the proposed act have the right to keep that fact confidential in the face of another's access request? And will the general public, say the press, be able to access the commissioner's investigations and reports?

As it is currently drafted, Bill S-6 expresses the intention of Parliament that it be possible to make and receive an allegation in confidence. It is in the bill. The bill's provisions set out the exceptions where information can be disclosed. Having legislated on confidentiality, the bill then leaves the protection of that confidentiality from access requests under the Access and Privacy Acts to the operation of the provisions of those acts.

I have reviewed with outside counsel the potential application of the Access and Privacy Acts and some of the related jurisprudence interpreting them on the operations of Bill S-6. Their provisions are adequate to allow for the full protection of confidentiality that Bill S-6 contemplates but could also allow for possible disclosure. Who in the administration or in the courts is called upon to interpret and reconcile the competing interests becomes important. For our purposes, I must conclude that the matter is not black and white and that the room left to interpretation leaves a vulnerability to disclosure.

In the 1997 *Dagg* case, the Supreme Court of Canada split 5-to-4 on the facts of the case, the majority holding that a building sign-in log, where you sign in as you come into the building, was not protected from disclosure. Surprisingly, the majority held that although the information sought was within the general concept of personal information as defined in the opening words, it was excepted out later in the definition.

The case of *Rubin v. Canada (Minister of Transport)*, commonly called the *Nationair* case, was also decided in 1997. A review had been conducted under the Aeronautics Act following a plane crash in Saudi Arabia, and the request was for the safety review report. Section 16 of the Access to Information Act limits disclosure of information that could reasonably be expected to be injurious to the conduct of lawful investigations, including information that would reveal the identity of a confidential source of information. The Federal Court of Appeal held that paragraph 16(1)(c) of the Access Act, when read in context, is intended to apply to information the disclosure of which will have an impact on specific investigations that are ongoing or about to be undertaken. The paragraph did not apply to

renseignements personnels d'autrui sans le consentement de l'intéressé.

Le régime législatif général est assez simple, mais les lois sont très détaillées, très complexes et elles fourmillent d'exceptions. Comme vous le savez, elles ont donné naissance à toute une industrie et il y a maintenant des gens qui se spécialisent dans leur application.

Le projet de loi S-6 soulève plusieurs questions. Une personne qui pense avoir été accusée pourra-t-elle confirmer ses soupçons en faisant une demande d'accès à l'information? Une personne qui fait une dénonciation dans le cadre de cette loi aura-t-elle le droit de demander que cela reste confidentiel si quelqu'un d'autre demande accès à ce renseignement? Et le public ou les médias pourront-ils avoir accès aux enquêtes et aux rapports du commissaire?

Tel qu'il est formulé, le projet de loi S-6 énonce le but visé par le Parlement qui est de permettre de faire une dénonciation et de la recevoir en toute confidentialité. Cela figure dans le projet de loi. Ce dernier prévoit les exceptions dans lesquelles les renseignements peuvent être divulgués. S'étant prononcé sur la confidentialité, le projet de loi laisse à la Loi sur l'accès à l'information et à la Loi sur la protection des renseignements personnels le soin de protéger cette confidentialité contre les demandes d'accès à l'information formulées en vertu de ces lois.

J'ai examiné, avec un juriste de l'extérieur, l'application potentielle de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, de même qu'une partie de la jurisprudence qui s'appliquerait au projet de loi S-6. Les dispositions de ces lois sont adéquates pour protéger pleinement la confidentialité qu'envisage le projet de loi S-6, mais elles permettraient également certaines divulgations. Cela dépend alors, dans une large mesure, de la personne qui, au sein de l'administration ou de la magistrature est appelée à interpréter et à concilier les intérêts concurrents. Je dois conclure que ce n'est pas parfaitement clair et que la place laissée à l'interprétation expose à un risque de divulgation.

Dans l'affaire *Dagg*, en 1997, la Cour suprême du Canada a déclaré, à cinq juges contre quatre, que le registre d'un immeuble que les arrivants devaient signer pouvait être divulgué. Étonnamment, la majorité des juges ont considéré que, même si les renseignements recherchés répondaient à la définition générale des renseignements personnels donnée au début de la loi, ils étaient visés par une exception prévue un peu plus loin.

L'affaire *Rubin c. Canada (ministre des Transports)*, baptisée couramment l'affaire *Nationair* a également été jugée en 1997. Une enquête avait été menée, en vertu de la Loi sur l'aéronautique, à la suite de l'écrasement d'un avion en Arabie saoudite et quelqu'un avait demandé le rapport de l'enquête de sécurité. L'article 7 de la Loi sur l'accès à l'information limite la divulgation de renseignements qui pourrait nuire à la tenue d'enquêtes y compris les renseignements qui révéleraient l'identité d'une source d'information confidentielle. La Cour d'appel fédérale a déclaré que l'alinéa 16(1)c) de la Loi sur l'accès à l'information, lu dans son contexte, s'applique aux renseignements dont la divulgation aurait des répercussions sur certaines enquêtes en cours ou sur le point d'être entreprises. Cette

completed investigations. The court also held that if its decision had a chilling effect, Parliament could either provide for wide-scale confidentiality protection or add the reviews to the section 24 category of broad exemptions to the Access to Information Act.

Honourable senators, to the extent that the right to privacy rests on a reasonable expectation of privacy, a whistle-blower under the proposed Public Service Whistle-blowing Act who requests confidentiality would have that expectation.

The provisions and mechanics of the Access to Information Act and the Privacy Act should operate to protect Parliament's intention and the whistle-blower's expectation. However, given the technical complexity of these acts, the result cannot be guaranteed. It seems to me that you therefore face the choice of deciding whether to wait and see how the proposed whistle-blowing legislation, the Access to Information and Privacy Acts do in fact interact with respect to confidentiality or to tighten up the provisions of the bill now.

I have received instructions to draft amendments to be circulated for your consideration, and I wish to explain their tenor. There are six in number. Five amendments are on the subject of confidentiality and one is a stand-alone. The amendments concerning confidentiality amend clauses 9, 14, 17 and 20, and the bill adds a new clause, which is number 23.

Mr. Chairman, shall I carry through with comments?

The Chairman: If you plan to describe and explain the proposed amendments, I would prefer that you wait until they are before the committee. Members of the committee will have copies of the amendments and copies of the bill in front of them. I will stop you there, Mr. Audcent, and ask whether there are any questions of a general nature.

Honourable senators, Mr. Audcent is our legal adviser. As you know, the Senate does not obtain advice from the Department of Justice. The Department of Justice advises the government; Mr. Audcent and his colleagues advise us. You have heard him.

Senator Banks: Mr. Audcent, in the case of a whistle-blower who makes a complaint that is likely to be dealt with internally as a matter of discipline, demotion or whatever and that does not go to criminal proceedings and in which the police officer would not be a question because one would not exist, according to the terms of this bill does it still fall within the discretion — if that is the right word — of the commissioner whether or not to reveal the identity of the accuser?

Mr. Audcent: Senator, I would ask you to turn to subclause 14(2) of the bill, page 7. The situation here is that the commissioner has received a notice, has decided that it is not in bad faith, and that, yes, there is something here that should be considered. Under subclause 1, the investigation is initiated. Then, under subclause 2, it says:

The Commissioner is not required to prepare a report if the Commissioner is satisfied that

(a) the employee ought to first exhaust review procedures otherwise available.

disposition ne s'applique pas aux enquêtes terminées. La Cour a également fait valoir que, si sa décision avait un effet dissuasif, le Parlement pourrait prévoir une protection à grande échelle de la confidentialité ou ajouter ces enquêtes aux exemptions prévues à l'article 24 de la Loi sur l'accès à l'information.

Honorables sénateurs, dans la mesure où le droit à la vie privée repose sur des attentes raisonnables, un dénonciateur qui demande l'anonymat s'attend à ce que ce droit soit respecté.

Les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels devraient respecter les intentions du Parlement et les attentes des dénonciateurs. Toutefois, étant donné la complexité technique de ces lois, le résultat ne peut pas être garanti. Vous devrez donc attendre de voir comment ce projet de loi, la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels interagissent en ce qui concerne la confidentialité ou resserrer immédiatement les dispositions du projet de loi.

On m'a demandé de préparer les textes d'amendements à vous soumettre et je vais vous en expliquer la teneur. Il y en a six. Cinq amendements portent sur la confidentialité et le sixième sur un autre sujet. Les amendements concernant la confidentialité modifient les articles 9, 14, 17 et 20 et l'autre amendement ajoute un nouvel article, l'article 23.

Monsieur le président, dois-je continuer?

Le président: Si vous comptez décrire et expliquer les amendements proposés, je préférerais que vous attendiez qu'ils soient distribués au comité. Les membres du comité vont recevoir la copie des amendements et du projet de loi. Je vous arrête ici, monsieur Audcent, et je vais demander si l'on a des questions générales à vous poser.

Honorables sénateur, M. Audcent est notre conseiller juridique. Comme vous le savez, le Sénat n'obtient pas l'opinion du ministère de la Justice. Ce dernier conseille le gouvernement; c'est M. Audcent et ses collègues qui nous conseillent. Vous l'avez entendu.

Le sénateur Banks: Monsieur Audcent, dans le cas d'une dénonciation qui sera probablement réglée à l'interne par une sanction disciplinaire, une rétrogradation ou autre sanction et qui ne fera pas l'objet de poursuites au pénal et pour laquelle un policier n'interviendra pas, le commissaire aura-t-il le pouvoir discrétionnaire — si c'est la bonne expression — de révéler ou non l'identité du dénonciateur?

M. Audcent: Sénateur, je vous demanderais de vous reporter au paragraphe 14(2) du projet de loi, page 7. Disons que le commissaire a reçu une dénonciation, qu'il a déterminé qu'elle n'avait pas été faite de mauvaise foi et qu'effectivement il y avait lieu d'enquêter. Il ouvre une enquête aux termes du paragraphe (1). Puis, au paragraphe (2), on peut lire ceci:

Il n'est toutefois pas tenu d'établir un tel rapport s'il est convaincu, selon le cas:

a) que le fonctionnaire devrait épuiser les recours internes ou les procédures d'appel qui lui sont normalement ouverts.

In other words, there are already mechanisms to deal with labour disputes. The matter could be more appropriately dealt with elsewhere, initially or completely, by means of a procedure provided for under law enforcement in Canada other than this bill. Perhaps the person should go to the Human Rights Commission, perhaps to the police. The third exception relates to length of time.

Parliament has already provided for recourse in other areas. The commissioner will simply get an opening look at this and say, "Look, you are in the wrong forum," and the whistle-blower will go way and it will not go any further than that.

Senator Banks: If it does fall within the purview of the commissioner according to the bill, does the commissioner have the sole discretion under this bill to disclose to the accused the identity of the accuser?

Mr. Audcent: When it comes to disclosing the identity of the whistle-blower to the accused, clause 12(5) says:

Where the Commissioner determines under subsection (1) that a notice was given in breach of subsection 9(4) or was not given in good faith and on the basis of reasonable belief, the Commissioner may advise the person against whom the allegation was made and the minister responsible for the employee who gave the notice.

Assume for a moment that I am a whistle-blower. I come to the commissioner and I say, "Would you please give me an assurance of confidentiality?" The commissioner comes back to me and says, "I have looked at your case and I am prepared to give you an assurance of confidentiality. Here it is." It will probably be in writing, with all the ifs, ands and buts. However, the whistle-blower must realize that if the commissioner finds criminal activity he may be required to report it to the Attorney General.

The whistle-blower has an assurance of confidentiality. Then you turn to subclause 12(5), which gives a very specific and narrow case. Subclause 12(5) say, in part: "Where the Commissioner determines under subsection (1) that a notice was given in breach of subsection 9(4)," which is solicitor-client privilege. We are talking about a lawyer who, having learned information on a confidential basis, went to the commissioner and breached that confidentiality. As a lawyer, I can tell you that I would think it would be terrible for a lawyer to breach solicitor-client privilege.

On the other hand, where it was not given in good faith and on the basis of reasonable belief, where I am deliberately trying to hurt another person by abusing the process, the commissioner may then — "may", not "must" — advise the person against whom the allegation was made. It is not really an accused person because it is not a criminal process, but the person against whom the allegation was made and the minister responsible for the employee who gave the notice. Therefore, the situation in which this bill opens it up for the commissioner to go to the accused is a narrow one.

Senator Taylor: I could not quite follow the limits of confidentiality. The commissioner can tell the whistle-blower, after looking at the case, that he can have confidentiality. I did not

Autrement dit, des mécanismes existent déjà pour les conflits de travail. La question pourrait avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon la procédure prévue par une loi en vigueur au Canada autre que ce projet de loi. L'intéressé devrait peut-être s'adresser à la Commission des droits de la personne ou à la police. La troisième exception concerne la période qui s'est écoulée.

Le Parlement a déjà prévu des recours dans d'autres domaines. Le commissaire va simplement examiner la question et dire: «Vous ne vous êtes pas adressé au bon endroit», le dénonciateur partira et les choses n'iront pas plus loin.

Le sénateur Banks: Si c'est du ressort du commissaire selon le projet de loi, le commissaire a-t-il entière discrétion pour divulguer à l'accusé l'identité du dénonciateur?

M. Audcent: Pour ce qui est de divulguer l'identité du dénonciateur à l'accusé, le paragraphe 12(5) prévoit ceci:

S'il conclut en vertu du paragraphe (1) que la dénonciation a été faite en violation du paragraphe 9(4) ou qu'elle n'a pas été faite de bonne foi et pour des motifs raisonnables, le commissaire peut en aviser la personne qui en fait l'objet et le ministre responsable du fonctionnaire qui en est l'auteur.

Supposons un instant que je sois un dénonciateur. Je viens voir le commissaire et je lui dis: «Pourriez-vous me garantir l'anonymat?» Le commissaire revient me dire: «J'ai examiné votre cas et je suis prêt à vous garantir l'anonymat.» Cette promesse sera sans doute faite par écrit, noir sur blanc. Néanmoins, le dénonciateur doit se rendre compte que si le commissaire trouve des preuves d'activité criminelle, il peut être tenu d'en faire rapport au procureur général.

Le dénonciateur a une garantie d'anonymat. Reportez-vous au paragraphe 12(5) qui prévoit des circonstances bien précises. Il y est dit notamment ceci: «S'il conclut en vertu du paragraphe (1) que la dénonciation a été faite en violation du paragraphe 9(4)», ce qui correspond au secret professionnel entre l'avocat et son client. C'est dans le cas d'un avocat qui, après avoir appris des renseignements qui lui ont été confiés à titre confidentiel, va voir le commissaire et trahit le secret professionnel. En tant qu'avocat, je peux vous dire qu'il serait terrible, selon moi, qu'un avocat trahisse le secret professionnel.

Par contre, si la dénonciation n'a pas été faite de bonne foi et pour des motifs raisonnables, le commissaire «peut» et non pas «doit» en aviser la personne qui en a fait l'objet. Ce n'est pas vraiment un accusé étant donné qu'il ne s'agit pas d'une procédure pénale, mais le commissaire peut aviser la personne qui a fait l'objet de la dénonciation et le ministre responsable du fonctionnaire qui en est l'auteur. Par conséquent, les circonstances dans lesquelles le projet de loi permet au commissaire d'informer l'accusé sont limitées.

Le sénateur Taylor: Je n'ai pas très bien compris quelles étaient les limites de la confidentialité. Le commissaire peut dire au dénonciateur, après avoir examiné la question, qu'il peut garder

understand everything you said, but my impression is that the commissioner could change his mind as the case developed. How solid is the commissioner's commitment to the whistle-blower for confidentiality, if you leave it outside the idea of criminal action?

Mr. Audcent: Senator, I would not say that the commissioner can change his mind. That is the wrong perception. Confidentiality is never absolute. A witness from the Treasury Board told honourable senators that, and I stated that I agree with that. All of these things represent competing social values.

Let me take the example of what I call the "innocence-at-stake test." The Charter guarantees our right to a fair trial. If the identity of someone must be revealed in order that you do not get convicted, that is a Charter right. It is proper that it would trump a right to confidentiality. You would not expect anything different, especially if you were the accused. These things are not absolute. They play out in terms of competing social values.

This bill is structured, if you go back to its fundamental structure, in such a way that the whistle-blower asks for confidentiality. The whistle-blower asks for confidentiality and the commissioner gives assurances. That is intended to create a dialogue wherein the commissioner explains to the whistle-blower what the limits on confidentiality are, because there are limits that are already inherent in the system. There will be competing social values; therefore, it allows the commissioner to put the whistle-blower on notice. Yes, generally speaking, confidentiality will be given. The whistle-blower must be aware that there are circumstances where other rights will trump that and decide to take the assurance or not.

The bill is structured in much the same way as the other provisions. The bill is structured so as to cause a dialogue concerning the limits of confidentiality and what kind of confidentiality the whistle-blower can expect as he enters into the process.

Senator Banks: You have answered my first question in the affirmative, that is to say that the commissioner has discretion in large measure for the purpose of the question of disclosure.

Can we assume that the commissioner will always explain that his assurances of protection of identity have some limits? Should there be a reading of rights that provides assurance and instructs a potential whistle-blower who is naive and does not know enough to ask the questions or go to the various places to which he has access? Can we rely entirely upon the good offices of the commissioner to ensure that a whistle-blower understands that there are limitations on assurances of privacy?

Mr. Audcent: Honourable senators, there would be many ways to structure a whistle-blowing act. Whenever you decide to come up with a legislative proposal, you commit to certain solutions. The solution of specifically saying in law that you shall ask for confidentiality and that you shall receive assurances, obviously the person who is giving you assurances has an obligation to make sure those assurances are true. First, the commissioner must

l'anonymat. Je n'ai pas compris tout ce que vous avez dit, mais j'ai l'impression que le commissaire pourrait changer d'avis en cours de route. Dans quelle mesure peut-on se fier à la promesse que le commissaire fait au dénonciateur si cela reste en dehors de la procédure pénale?

M. Audcent: Sénateur, je ne dirais pas que le commissaire peut changer d'avis. C'est une fausse impression. La confidentialité n'est jamais absolue. C'est ce qu'a déclaré aux membres du comité un représentant du Conseil du Trésor et j'ai dit que j'étais d'accord avec lui. Ce sont là des valeurs sociales concurrentes.

Prenons l'exemple de ce que j'appelle «les intérêts d'un innocent». La Charte nous garantit le droit à un procès équitable. S'il faut révéler l'identité de quelqu'un pour que vous ne soyez pas condamné, la Charte vous reconnaît ce droit. Il doit l'emporter sur le droit à la confidentialité. Vous ne vous attendriez à rien de moins, surtout si vous étiez l'accusé. Ces principes ne sont pas absolus. Il s'agit de valeurs sociales concurrentes.

Si vous revenez à la structure fondamentale du projet de loi, le dénonciateur demande l'anonymat et le commissaire le lui accorde. Cela vise à susciter un dialogue au cours duquel le commissaire explique au dénonciateur quelles sont les limites de la confidentialité étant donné qu'il y a des limites déjà inhérentes au système. Il y aura des valeurs sociales concurrentes et, par conséquent, le commissaire peut en avertir le dénonciateur. Oui, de façon générale, son anonymat sera respecté. Il faut que le dénonciateur sache que dans certaines circonstances, d'autres droits peuvent l'emporter sur les siens afin qu'il décide s'il peut se fier ou non à cette promesse.

Le projet de loi est structuré à peu près de la même façon que les autres dispositions. Il suscite un dialogue au sujet des limites de la confidentialité et du genre de confidentialité auquel le dénonciateur peut s'attendre.

Le sénateur Banks: Vous avez répondu à ma première question par l'affirmative, à savoir que le commissaire possède, dans une large mesure, des pouvoirs discrétionnaires en ce qui concerne la divulgation.

Pouvons-nous supposer que le commissaire va toujours expliquer que les garanties d'anonymat qu'il donne ont certaines limitations? Faudrait-il faire la lecture de ces limitations afin d'informer un dénonciateur potentiel qui serait trop naïf ou trop peu informé pour poser les bonnes questions ou s'adresser aux sources d'information à sa disposition? Pouvons-nous nous fier entièrement à la bonne volonté du commissaire pour être certains qu'un dénonciateur comprendra que l'anonymat qui lui est promis est soumis à certaines limitations?

M. Audcent: Honorables sénateurs, il y aurait de nombreuses façons de structurer une loi sur la protection des dénonciateurs. Chaque fois que vous décidez de formuler une proposition législative, vous optez pour certaines solutions. Pour ce qui est de la solution qui consiste à préciser dans la loi que vous demanderez l'anonymat et que vous recevrez des garanties à cet égard, celui qui vous donne ces garanties a bien entendu l'obligation de veiller

ensure that the assurances he or she gives are within the law and that any legal obligations to which the commissioner will be subject are expressed. Second, any discretion to which the commissioner might be called upon to exercise must also be outlined. I think that is a reasonably elegant solution.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: You talked about the commissioner and the fact that he will encourage whistle-blowers. There are limitations. Confidentiality may apply but not in every case. Before they start talking will whistle-blowers know that the commissioner can give them some assurances but only to a limited extent? Are we going to keep from them the consequences of their whistle-blowing? You spoke about clarity and transparency. The employee willing to give notice of wrongful acts might change his mind once the process has been explained to him.

Mr. Audcent: Let us come back to Section 9, paragraph (1) of this bill. It refers to the employee who wants to give notice of a wrongful act. In subsection (a), he may file a notice and in subsection (b) he may request that his identity be kept confidential. To do so, obviously, he must have first enquired about the process. As it is the case if you lodge a complaint to the Human Rights Commissioner, you must first enquire about the process, where to go, the forms to fill out, and so on. There might be a Web site for the commissioner or an information brochure telling the employee how to file his notice of allegation.

Filing a notice is an important decision. An employee who intends to file one would probably ask for a preliminary meeting with the commissioner or his staff in order to know better what it entails. The information would probably be given to him verbally rather than in writing. People will talk about the process as is usually done.

[English]

Senator Cools: The witness speaks as though confidentiality and privilege are interchangeable terms, and they are not. Very little confidentiality is privileged, and even within the context of solicitor-client privilege it is an extremely narrow privilege.

Perhaps the witness could explain that more. I am always nervous when I see solicitor-client privilege enshrined in statutes; it causes me much nervousness. It would be far better in any system where we are trying to protect public servants that we rely on parliamentary privilege to protect them and not this rather vague notion of solicitor-client privilege. Perhaps the witness could comment on that.

à ce qu'elles soient respectées. Premièrement, le commissaire doit s'assurer que les garanties qu'il donne sont conformes à la loi et préciser quelles sont les obligations juridiques auxquelles il est lui-même assujéti. Deuxièmement, tout pouvoir discrétionnaire que le commissaire peut être appelé à exercer doit également être indiqué. Je pense que c'est là une solution raisonnablement évidente.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Vous avez parlé du commissaire et du fait qu'il encourage les dénonciateurs. Il y a une certaine limite à leur dénonciation. Elle peut couvrir la confidentialité, mais pas dans tous les cas. Est-ce que les dénonciateurs, avant de parler, savent qu'il y a des choses couvertes par le commissaire et d'autres non? N'allons-nous pas cacher l'effet de cette dénonciation? Vous parlez de clarté et de transparence. À un certain moment, la personne qui veut faire une dénonciation se retirera peut-être ou ne sera plus sincère lorsqu'on lui aura expliqué le processus.

M. Audcent: Revenons à l'article 9, paragraphe (1) du projet de loi. Nous parlons du fonctionnaire qui veut présenter une dénonciation. Dans cet article, à l'alinéa a), il présente sa dénonciation et à l'alinéa b), il demande que la confidentialité de son identité soit assurée. Pour ce faire, il est clair que le dénonciateur a dû s'informer sur le processus avant de déposer sa dénonciation. Tout comme dans le cas d'une plainte au commissaire des droits de la personne, il faut d'abord s'informer sur la marche à suivre: où aller, quels sont les formulaires à compléter, et cetera. Il y aura peut-être un site web pour le commissaire ou encore un dépliant et dans ces mécanismes, le fonctionnaire apprendra comment procéder pour faire sa dénonciation.

C'est un geste important que de faire une dénonciation. Un fonctionnaire qui voudrait aller de l'avant demanderait probablement une réunion au préalable avec le commissaire ou avec son personnel afin d'être informé davantage. Je prévois une certaine discussion, ce n'est pas déposé sur un bout de papier. C'est un processus où les gens vont se parler tout comme cela se produit dans d'autres cas.

[Traduction]

Le sénateur Cools: Le témoin semble dire que la confidentialité et le secret professionnel sont des expressions interchangeables, mais ce n'est pas le cas. Les renseignements confidentiels sont rarement protégés par le secret professionnel et même le secret professionnel entre l'avocat et son client est quelque chose d'extrêmement limité.

Le témoin pourrait peut-être nous expliquer cela davantage. Je suis toujours inquiète lorsque le secret professionnel entre l'avocat et son client est enchâssé dans une loi; cela m'inquiète beaucoup. Quand nous essayons de protéger les fonctionnaires, il serait nettement préférable de compter sur la possibilité que les parlementaires ont de les protéger plutôt que sur cette vague notion du secret professionnel. Le témoin pourrait peut-être me dire ce qu'il en pense.

Mr. Audcent: I agree with you that the ideas of privilege and confidentiality are not necessarily the same thing. Bill S-6 is based on the concept of confidentiality; it is not based on the concept of privilege. It talks about a right to confidentiality and protection of confidentiality. It says that the intention of Parliament is that someone could make an allegation on a confidential basis. Thus, what we are dealing with here is the concept of confidentiality.

You are right that the word "privilege" entered into my presentation. Where it entered into my presentation was when we were talking about where the commissioner can go back and say, "No more confidentiality. I am going to tell the accused." We can do that when clause 9(4) has been breached. If we go to clause 9(4), the marginal note is "Solicitor-client privilege." Clause 9(4) reads as follows:

No employee, in giving notice under subsection (1), shall violate any law in force in Canada or rule of law protecting privileged communications as between solicitor and client —

In other words, there is a limitation under this proposed legislation. A lawyer who receives information in a privileged context, as a lawyer, cannot be a whistle-blower. If this bill were to apply to Parliament, if one of you came to me and gave me information, I could not whistle-blow on you.

Senator Cools: That is the problem.

Mr. Audcent: We are simply saying that solicitor-client privilege always continues. Solicitor-client privilege is subject to some exceptions, and the most important one for a whistle-blowing bill is public safety. If the lawyer finds out that someone is about to do some dreadful thing that would compromise the life and safety of a million people, obviously, once again nothing is absolute. Neither confidentiality nor privilege is absolute; thus, the public health and safety exception comes into play.

In the normal course of events, public servants can be whistle-blowers; lawyers cannot be whistle-blowers with respect to information they get as lawyers. They can be whistle-blowers with respect to information they have received as administrators, or in other capacities, but not with respect to information they have obtained from a client in a privileged environment.

Senator Cools: I have many problems with such clauses, not only in this statute, but in any statute. If a lawyer is relying on solicitor-client privilege, he or she should rely on that. There is no need to have that in the statute. What is the purpose for putting that it into the statute? Solicitor-client privilege exists in the common law. Why are we moving that into a statute? It seems to be quite self-serving.

Senator Kinsella: I am glad Senator Cools raises this point. This is why we wanted to go back one step. It seems to me that our objective was to have a whistle-blowing bill. The only way to have one is to protect confidentiality. That is our starting point.

M. Audcent: Je conviens avec vous que le secret professionnel et la confidentialité ne sont pas nécessairement synonymes. Le projet de loi S-6 repose sur le concept de la confidentialité et non pas du secret professionnel. Il y est question du droit à la confidentialité et de la protection de l'anonymat. Il est dit dans ce projet de loi que le Parlement veut permettre à quelqu'un de faire une dénonciation à titre confidentiel. C'est donc de la confidentialité dont il est question ici.

Vous avez raison de dire que j'ai parlé de «secret professionnel». Je l'ai fait quand nous parlions des circonstances dans lesquelles le commissaire pouvait changer d'avis et dire: «Vous n'avez plus droit à l'anonymat, je vais en informer l'accusé». Nous pouvons le faire lorsqu'il y a eu violation du paragraphe 9(4). Si vous prenez le paragraphe 9(4), le titre inscrit en marge est «Secret professionnel de l'avocat». Le paragraphe 9(4) porte ce qui suit:

Le fonctionnaire ne peut, lorsqu'il fait une dénonciation conformément au paragraphe (1), violer une loi en vigueur au Canada ou une règle de droit protégeant les communications confidentielles entre un avocat et son client [...]

Autrement dit, ce projet de loi prévoit des restrictions. Un avocat qui reçoit des renseignements à titre confidentiel, en tant qu'avocat, ne peut pas être un dénonciateur. Si ce projet de loi s'appliquait au Parlement et si l'un de vous venait me voir pour me communiquer des renseignements, je ne pourrais pas vous dénoncer.

Le sénateur Cools: Voilà le problème.

M. Audcent: Nous disons simplement que le secret professionnel entre un avocat et son client est préservé. Il y a toutefois certaines exceptions et la principale se rapporte à la sécurité publique. Si l'avocat apprend que quelqu'un est sur le point de commettre un acte affreux qui mettrait en danger la vie et la sécurité d'un million de gens, bien entendu, aucun droit n'est absolu. Ni la confidentialité ni le secret professionnel n'est absolu. Par conséquent, il y a une exception dans le cas de la santé et de la sécurité publiques.

Normalement, les fonctionnaires peuvent être des dénonciateurs; les avocats ne peuvent pas faire une dénonciation à partir de renseignements qu'ils ont obtenus en tant qu'avocats. Ils peuvent le faire pour des renseignements qu'ils ont obtenus à titre d'administrateurs ou à d'autres titres, mais pour les renseignements qu'ils ont obtenus d'un client en tant qu'avocats.

Le sénateur Cools: Je vois de nombreuses objections à ce genre de dispositions, non seulement dans cette loi, mais dans n'importe quelle loi. Si un avocat compte sur le secret professionnel entre lui et son client, il doit pouvoir s'y fier. Il n'est pas nécessaire de l'inscrire dans la loi. Dans quel but le fait-on? Le secret professionnel de l'avocat existe dans la common law. Pourquoi l'inscrire dans une loi? Cela semble être intéressé.

Le sénateur Kinsella: Je suis content que Le sénateur Cools ait soulevé cette question. Voilà pourquoi nous voulions reculer d'un pas. Selon moi, notre objectif était d'avoir un projet de loi sur la dénonciation. La seule façon de procéder est de protéger la

Good questions were raised at our last meeting, including this question.

I must put on the record my appreciation for the tremendous amount of work the law clerk has done, including going to outside counsel. What he has said and the amendments that we will bring forward will improve the bill. There are limitations to using ordinary language, but they are circumscribed. Solicitor-client privilege is limited, it is not absolute.

Senator Cools: It seems to me that there are millions of ways to approach drafting legislation. There are many sorts of perspectives to obtain these same ends. It seems to me that if it is Parliament's intention to ensure the well-being of the communities through the proper functioning of a public servant then protecting individuals in the public service who are concerned is a very worthy endeavour. However, it seems to me that if Parliament really wants to accord these individuals protection — and we know because we are all members of Parliament and we know the information that comes to us — then the proper way to do that is to begin to build on parliamentary privilege and somehow or other bring them into the protection and consideration of Parliament, rather than immunizing individuals, mostly lawyers. Somehow or other, that protection will redound to the individual. You and I know that in real life it does not work like that. You and I know very well exactly how these provisions come out. I would love to see the hand of Parliament strengthened in so many of these ways.

We have had witnesses come before us whom we know have had some kinds of pressures within their individual departments. One of the positive benefits of Senator Kinsella bringing forward this initiative is that at least Parliament has begun to talk about some of these things.

It seems to me that every single individual should know that if they come forward the protection of Parliament will flow to them and that Parliament will be receptive to receiving these individuals, far from the situation that has been pertaining for the last few years.

The Chairman: Your argument is evolving as you go, Senator Cools. Your first argument, as I understood it, was that if solicitor-client privilege exists in any event at common law then why should it be necessary to specify in the statute that solicitor-client privilege is an exception to, in this case, the proposed whistle-blowing legislation?

Your second argument seems to be that parliamentary privilege should protect witnesses, for example, before parliamentary committees and that, if I understood you correctly, solicitor-client privilege would be secondary and that we would have a right and a duty, in your view —

Senator Cools: I did not get involved in the drafting of the bill. I was not allowed to be on the special committee on the Pearson inquiry, where a lot of information was withheld from the committee on the grounds of so-called solicitor-client privilege, especially when many individuals tried to tell us that there is an entire department now that is protected by solicitor-client. I remember reading that in some of the testimony. I am wondering

confidentialité. C'est notre point de départ. Des bonnes questions ont été soulevées lors de notre dernière réunion, y compris celle-ci.

Je dois dire que j'apprécie l'énorme travail accompli par le légiste, y compris le juriste de l'extérieur. Ce que le légiste a dit et les amendements que nous présenterons amélioreront ce projet de loi. On ne peut pas toujours employer le vocabulaire de tous les jours, mais les exceptions sont limitées. Le secret professionnel de l'avocat est limité et non pas absolu.

Le sénateur Cools: Je crois qu'il y a toutes sortes de façon de rédiger une loi. Ces mêmes objectifs peuvent être atteints sous toutes sortes d'angles différents. J'ai l'impression que si le Parlement veut assurer le bien-être des collectivités en permettant à un fonctionnaire de bien faire son travail et en protégeant les membres de la fonction publique, c'est là une excellente initiative. Toutefois, si le Parlement veut vraiment protéger ces personnes — et comme nous sommes tous des parlementaires nous savons quel genre de révélations nous entendons — il faut commencer par miser sur l'immunité parlementaire et placer ces personnes, d'une façon ou d'une autre, sous la protection du Parlement au lieu d'accorder l'immunité à des gens qui sont surtout des avocats. D'une façon ou d'une autre, cette protection s'étendra à l'intéressé. Nous savons, vous et moi, que dans la vraie vie, les choses ne fonctionnent pas ainsi. Nous savons parfaitement d'où viennent ces dispositions. J'aimerais beaucoup que les pouvoirs du Parlement soient renforcés.

Nous avons reçu des témoins qui subissaient des pressions de la part de leur ministère. L'un des effets positifs de l'initiative du sénateur Kinsella est qu'au moins, le Parlement a commencé à discuter de ce genre de problèmes.

À mon avis, chaque personne devrait savoir que, si elle fait une dénonciation, le Parlement la protégera et se montrera réceptif, contrairement à ce qui s'est passé ces dernières années.

Le président: Vous modifiez vos arguments au fur et à mesure, sénateur Cools. Si j'ai bien compris, vous avez commencé par dire que si le secret professionnel de l'avocat existe déjà en common law, il n'est pas nécessaire de préciser dans la loi qu'il s'agit là d'une des exceptions prévues dans le projet de loi sur la dénonciation?

En deuxième lieu, vous semblez dire que l'immunité parlementaire devrait protéger les témoins qui comparaissent, par exemple, devant les comités parlementaires et, si je vous ai bien compris, que le secret professionnel de l'avocat n'aurait plus qu'une place secondaire et que nous aurions le droit et l'obligation, selon vous...

Le sénateur Cools: Je n'ai pas participé à la rédaction du projet de loi. On ne m'a pas permis de siéger au comité spécial qui enquêtait sur l'aéroport Pearson où l'on a caché de nombreux renseignements au comité en invoquant le secret professionnel entre l'avocat et son client et où de nombreux témoins ont essayé de nous faire croire que tout un ministère était protégé par ce secret professionnel. Je me souviens d'avoir lu une partie des

why this was done. It flows on to my next question, and perhaps I can throw out all of these questions and move it on again.

What happens to the whistle-blower in the commissioner's office? Who protects the whistle-blower from the commissioner? How is that done? If an impropriety or insufficiency is being complained of and is brought forward by a whistle-blower, then what happens when it involves the individuals who are being given these powers so-called to protect whistle-blowers? It does happen.

I did not mean to raise difficult questions for you, Mr. Audcent.

Mr. Audcent: Senator, that is what makes it fun, is it not?

With respect to your first intervention, it strikes me that we have to ask this question: To whom does this bill speak? We are saying that it speaks to public servants who are within the purview of the bill. It strikes me that they are looking at this and asking: Is this or is this not a good thing for us? Whistle-blowing will be facilitated by putting into place an infrastructure.

It strikes me that the very first thing that they will want to know is that if there is to be complex new legislation they had better be able to have access to counsel. It also strikes me that if they are to have access to counsel they want to be sure that counsel cannot in turn go running to the commissioner. That is all that clause 4 is doing. It applies to the public service. There is a paragraph for lawyers. Lawyers in the public service cannot be whistle-blowers with respect to information they receive on a confidential basis. Why? Because everyone else in the system needs access to their advice. That is their purpose. I emphasize that. However, there is an exception, and it is put visibly in front of your eyes. If you are speaking about public health or safety, then all bets are off because the public health has a right to be protected.

With respect to the second part of your question, senator, that had to do with parliamentary privilege, I do not think parliamentary privilege comes into play under this proposed act because we are talking about events taking place in the executive and not within the Senate or the House of Commons.

Senator Cools: If there were a clause in the bill that somehow included the fact that some of this business at the end of the day should be reviewed by Parliament, what I was thinking is that we could have found a way to bring parliamentary privilege at the end of the day into the confines of Parliament, either by an annual review or a committee review.

I have read far too much legislation on these different commissioners and tribunals and how they have been set up. If you were to read the old debates, you would discover that they are set up for one purpose. At the end of the day, they are attending to another purpose. For example, the one that comes to mind is the judicial council, which was set up for an entirely different purpose from where it has gone.

I just love to see in legislation that things should come before Parliament. It gives me great comfort.

témoignages. Je me demande pourquoi on a procédé ainsi. Cela m'amène à ma question suivante et peut-être pourrais-je poser d'un coup toutes mes questions.

Que devient le dénonciateur dans le bureau du commissaire? Qui le protège du commissaire? Comment fait-on? Si un dénonciateur signale une irrégularité ou un abus, qu'advient-il de lui face aux personnes à qui l'on confère ces pouvoirs, prétendument pour le protéger? Ce genre de situation peut se produire.

Je ne voulais pas vous poser des questions trop difficiles, monsieur Audcent.

M. Audcent: Sénateur, c'est ce qui rend la chose intéressante, n'est-ce pas?

Pour ce qui est de votre première intervention, je trouve frappant que nous ayons à nous demander à s'adresse le projet de loi. Nous disons que c'est aux fonctionnaires qui sont visés par cette mesure. Les fonctionnaires se demandent: Est-ce ou non une bonne chose pour nous? La dénonciation sera facilitée par la mise en place d'une infrastructure.

Les fonctionnaires voudront d'abord savoir que s'il y a une nouvelle loi assez complexe, ils ont intérêt à consulter un avocat. D'autre part, s'il faut qu'ils consultent un avocat, ils doivent être certains que ce dernier ne courra pas voir le commissaire. C'est tout ce que fait l'article 4. Il s'applique à la fonction publique. C'est un paragraphe pour les avocats. Les avocats de la fonction publique ne peuvent pas faire une dénonciation à partir de renseignements qu'ils obtiennent à titre confidentiel. Pourquoi? Parce qu'il faut que tout le monde puisse avoir accès à leurs conseils. C'est leur raison d'être. J'insiste là-dessus. Toutefois, il y a une exception et vous l'avez juste devant vos yeux. Si la santé ou la sécurité publique sont en jeu, rien ne va plus, car la santé publique doit être protégée.

Pour ce qui est de la deuxième partie de votre question, sénateur, qui concernait l'immunité parlementaire, je ne pense pas qu'elle entre en jeu dans le cadre de ce projet de loi, car il s'agit de choses qui se passent au gouvernement et non pas au Sénat ou à la Chambre des communes.

Le sénateur Cools: S'il y avait dans le projet de loi un article indiquant que certaines de ces activités devraient être examinées par le Parlement, nous pourrions trouver un moyen de faire intervenir l'immunité parlementaire en procédant à un examen annuel ou à un examen en comité.

J'ai lu beaucoup trop de mesures législatives se rapportant aux divers commissaires et tribunaux et la façon dont ils ont été mis en place. Si vous lisiez les anciens débats, vous découvririez qu'ils ont été créés dans un but bien précis. Mais ils finissent par poursuivre un autre objectif. Je pense par exemple au Conseil de la magistrature qui a été constitué dans un but entièrement différent de sa mission actuelle.

J'aime beaucoup voir les lois dire que le Parlement doit avoir un droit de regard. Cela me rassure énormément.

Senator Kinsella: I have a small point. Senator Finestone, the co-sponsor of the bill, had raised at our last meeting having a review of the proposed legislation. That is one of amendments we will bring in. We will propose that after three years the bill be revisited. If there were any problems with this particular section they could then be dealt with.

Second, each year the commissioner must report through the Public Service Commission to Parliament, so we do have that parliamentary oversight.

Senator Bolduc: Senator Cools, Mr. Audcent's presentation took 20 minutes. Some of your questions were answered at the beginning of his presentation..

I would like to have that document, if it is possible to do so. Is it possible to get a copy of your presentation? I did not get one. It contained fairly heavy stuff. We just heard it without reading anything. It is more difficult for me when it is presented in English. There is the fine line between what you said on the one hand and, on the other hand, our effort to make it possible for civil servants to whistle-blow when they see something that is wrong above them, in particular with their deputy minister or their assistant. It is the top that we are talking about and the person who sees something that is not correct. We want to favour protection of that individual.

The right of the accused is well protected in our criminal law. There is due process. Otherwise, it would be easy to send a letter to the Public Service Commission and say, "This person did such and such." That is not enough. It must be well grounded and the person must be protected. The fine line is fairly well represented in the bill. There may be some amendments to it, but subclause 4(9) outlines the procedure to follow here. Mr. Audcent's presentation was much more elaborate.

The Chairman: Shall we move to clause-by-clause consideration of the bill? I would ask Senator Kinsella to circulate his proposed amendments to the members of the committee, if he has not done so already, so that we will have them before us.

Senator Tunney: What about the practice in some cases of a third-party informant — that is to say, where someone with information hopes to protect his identity by using a third party as an informant? If that is done, is it the commissioner's practice of getting back to the original informant to determine whether the original informant will be identified?

Mr. Audcent: Yes. The scope of this proposed act is not wide enough to accommodate the situation that you are talking about. Clause 9 says that a person who has reasonable grounds to believe that another individual working has committed or to commit a wrongful act may file a written notice of allegation. In order to trigger the commissioner's right to deal with this process — that is, in order to come within the process that this proposed act contemplates — it cannot be a third party out in the public that walks into the commissioner's office.

The Chairman: You have the proposed amendments before you. Who will move these amendments — Senator Kinsella or Senator Stratton?

Le sénateur Kinsella: J'ai une petite observation à formuler. Le sénateur Finestone, qui a coparrainé le projet de loi, a parlé, à la dernière réunion, de faire réexaminer cette loi. C'est un des amendements que nous proposerons. Nous proposerons de réexaminer la loi au bout de trois ans. Si cet article pose des problèmes, on pourra alors y remédier.

Deuxièmement, chaque année, le commissaire doit faire rapport au Parlement par l'entremise de la Commission de la fonction publique, si bien que le Parlement a un droit de regard.

Le sénateur Bolduc: Sénateur Cools, M. Audcent nous a fait un exposé de 20 minutes. La réponse à certaines de vos questions a été donnée au début de sa présentation.

Je voudrais obtenir ce document, si possible. Pourrions-nous obtenir le texte de votre exposé? Je ne l'a pas reçu. Il était assez dense. Nous l'avons entendu, mais nous n'en avons pas le texte. J'ai davantage de difficulté à comprendre quand c'est en anglais. Il y a d'une part ce que vous avez dit, et d'autre part les efforts que nous déployons pour permettre aux fonctionnaires de dénoncer les irrégularités qu'ils constatent au-dessus d'eux, surtout de la part de leur sous-ministre ou sous-ministre adjoint. Il s'agit des hauts fonctionnaires dont nous parlons et des employés qui constatent des irrégularités. Nous voulons protéger ces personnes.

Les droits de l'accusé sont bien protégés dans notre droit pénal. Il y a une procédure équitable. Autrement, il serait facile d'envoyer à la Commission de la fonction publique une lettre disant que Untel a fait ceci ou cela. Cela ne suffit pas. Il faut des preuves et l'intéressé doit être protégé. L'équilibre à assurer est assez bien représenté dans le projet de loi. Certains amendements y seront peut-être apportés, mais le paragraphe 4(9) indique la procédure à suivre. L'exposé de M. Audcent était beaucoup plus détaillé.

Le président: Passons-nous à l'étude article par article du projet de loi? Je vais demander au sénateur Kinsella de distribuer les amendements qu'il veut proposer aux membres du comité, s'il ne l'a pas déjà fait, afin que nous les ayons sous les yeux.

Le sénateur Tunney: Qu'en est-il des tiers utilisés, dans certains cas, comme informateurs, autrement dit, quand quelqu'un utilise un tiers comme informateur dans l'espoir de protéger son identité? Si quelqu'un procède ainsi, le commissaire remonte-t-il jusqu'au véritable dénonciateur pour déterminer s'il y a lieu ou non de divulguer son identité?

M. Audcent: Oui. La portée de ce projet de loi n'est pas suffisamment vaste pour tenir compte de la situation dont vous parlez. L'article 9 précise qu'un fonctionnaire qui a des motifs raisonnables de croire qu'une autre personne a commis ou s'apprête à commettre un acte fautif peut présenter une dénonciation écrite au commissaire. Pour permettre au commissaire de répondre à cette dénonciation, autrement dit de mettre en place le processus qu'envisage ce projet de loi, il ne faut pas que ce soit un tiers qui fait la dénonciation.

Le président: Vous avez les propositions d'amendements sous les yeux. Qui va proposer ces amendements, le sénateur Kinsella ou le sénateur Stratton?

I will take you through it. Most of you have had experience with clause-by-clause consideration of a bill. Normally, both the title and clause 1 would stand, and then we would start with clause 2.

Is it agreed that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill S-6?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the title stand?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 1 stand?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

If any of you have questions or comments on any of these clauses now is the time bring those forward.

Shall clause 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 8 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 9 carry?

Senator Stratton: There is an amendment for clause 9. I move:

That Bill S-6 be amended, in clause 9, on page 5, by adding after line 25 the following:

(5) An employee who has made a request under paragraph 1(b) may waive the request or any resulting right to confidentiality, in writing, at any time.

Je vais les examiner avec vous. La plupart d'entre vous ont l'habitude d'étudier un projet de loi article par article. Normalement, le titre et l'article 20 sont réservés et nous commençons par l'article 2.

Le comité est-il d'accord pour passer à l'étude article par article du projet de loi S-6?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Le titre est-il réservé?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 1 est-il réservé?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 2 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 3 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 4 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 5 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 6 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Si vous avez des questions ou des observations à formuler sur l'un de ces articles, c'est maintenant que vous devez le faire.

L'article 7 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 8 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 9 est-il adopté?

Le sénateur Stratton: Il y a un amendement à l'article 9. Je propose:

Que le projet de loi S-6 soit modifié, à l'article 9, à la page 5, par adjonction, après la ligne 25, de ce qui suit:

(5) Le fonctionnaire peut renoncer par écrit à tout moment à la demande faite en vertu de l'alinéa 1b) ainsi qu'au droit à l'anonymat qui en résulte, le cas échéant.

(6) Where the Commissioner is not prepared to give an assurance of confidentiality in response to a request made under paragraph 1(b), the Commissioner may reject and take no further action on the notice.

The Chairman: Do you wish to comment on this, Mr. Audcent?

Mr. Audcent: Honourable senators, the purposes of these amendments are to state what I think would be implicit; however, just so that it can be read and seen by the reader of the proposed act, the amendment completes it. With respect to subclause (5), if you have requested confidentiality or if you have requested and been given confidentiality and start off rather nervously and want to have confidentiality but then, at a later point in time in the file, you wish to go public, then this provision gives them the right to waive their confidentiality.

With respect to subclause (6), once again it fills in a gap. It is what you would anticipate. We speak about the commissioner giving an assurance of confidentiality. Obviously, one must ask, "What would happen if an assurance of confidentiality were not appropriate or could not be given?" This makes express what will happen, namely, that it will be rejected and no further action on the notice will be taken, at the commissioner's discretion.

Senator Banks: Subclause 9(4) it provides that in certain circumstances, for example, public health and public safety, a breach of solicitor-client privilege would be okay. Does that come into conflict with common law or the Charter at any point in time? Will that ever get us into trouble? If some government lawyer blows that whistle because in his or her opinion something is a matter of public safety or public health, is that lawyer okay?

Mr. Audcent: The concept of solicitor-client privilege itself has exceptions. I spoke to you about the innocence-at-stake test as an exception; that is, an individual's right to defend himself or herself if accused and the information is directly relevant to the accused will be convicted. Another example — and the Supreme Court of Canada confirmed this last year, in 1999 — is public health and safety. If there is an imminent, large and important threat to public health and safety, solicitor-client privilege is waived.

With this particular clause, we are doing one of two things. We are either codifying the public health and safety exception for solicitor-client privilege or dealing with a borderline case, where one person's judgment is that it is imminent and threatening but someone else's judgment is that it is not. We might be giving a little protection there, saying, "If you were reasonably motivated by public health and safety you will be protected. You can whistle-blow."

Senator Banks: I take comfort from what you have just said, namely, that the Supreme Court has determined that in those cases it can be breached with impunity.

The Chairman: Honourable senators, you have the proposed amendment to clause 9 before you.

(6) Si le commissaire n'est pas disposé à donner l'assurance d'anonymat à la suite de la demande faite en vertu de l'alinéa 1b), il peut rejeter la dénonciation et clore le dossier de l'affaire.

Le président: Avez-vous une observation à nous faire à ce sujet, monsieur Audcent?

M. Audcent: Honorables sénateurs, ces amendements visent à préciser ce qui est implicite selon moi; cela permet simplement au lecteur de l'avoir sous les yeux. Pour ce qui est du paragraphe (5), si vous avez demandé l'anonymat ou si vous l'avez demandé au départ parce que vous aviez des craintes et que vous décidez plus tard de faire cette dénonciation publiquement, cette disposition vous confère le droit de renoncer à l'anonymat.

Pour ce qui est du paragraphe (6), il comble également une lacune. C'est la réaction à laquelle on peut s'attendre. Nous parlons de circonstances dans lesquelles le commissaire garantit l'anonymat. Bien entendu, on doit se demander ce qui se passera s'il ne peut pas ou ne doit pas garantir cet anonymat. Cela indique expressément ce qui arrivera, autrement dit que le commissaire pourra rejeter la demande et ne donner aucune suite à la dénonciation.

Le sénateur Banks: Le paragraphe 9(4) prévoit que, dans certaines circonstances, par exemple au nom de la santé publique ou de la sécurité publique, le secret professionnel pourrait être violé. N'est-ce pas contraire à la common law ou à la Charte? Cela ne va-t-il pas nous causer des difficultés? Si un avocat du gouvernement fait une dénonciation parce qu'il estime que c'est une question de sécurité ou de santé publique, cet avocat est-il dans son droit?

M. Audcent: Le principe du secret professionnel entre l'avocat et son client fait l'objet de certaines exceptions. Je vous ai parlé du critère de l'innocence à savoir qu'une personne a le droit de se défendre si elle est accusée et que les renseignements lui permettant d'établir son innocence doivent être divulgués. Un autre exemple, que la Cour suprême du Canada a confirmé l'année dernière, en 1999, est celui de la santé et de la sécurité publiques. En cas de menaces imminentes et graves pour la santé et la sécurité publiques, l'avocat n'est plus tenu au secret professionnel.

Cette disposition vise à faire de deux choses l'une. Ou bien nous codifions l'exception se rapportant à la santé et à la sécurité publique ou bien nous prévoyons les cas limites où une menace qu'une personne juge imminente ne le sera pas aux yeux d'une autre personne. Nous accordons une certaine protection à l'intéressé en disant: «Si vous aviez des motifs raisonnables de croire la santé et la sécurité publiques menacées, vous serez protégé, vous pouvez faire une dénonciation.»

Le sénateur Banks: Ce que vous venez de dire nous rassure en ce sens que la Cour suprême a établi qu'en pareil cas le secret professionnel pouvait être enfreint impunément.

Le président: Honorable sénateurs, vous avez sous les yeux l'amendement proposé à l'article 9.

It is moved by the Honourable Senator Stratton — shall I dispense?

Hon. Senators: Dispense.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 11 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 12 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 13 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 14 carry?

Senator Stratton: I move:

That Bill S-6 be amended in clause 14, on page 7, by replacing line 34 with the following:

(4) Information related to an investigation is confidential and shall not be disclosed, except in accordance with this Act.

(5) The Commissioner shall provide the.

Essentially, we are changing subclause (4) to (5).

The Chairman: Mr. Audcent, do you wish to say a word of elaboration or explanation on this matter?

Mr. Audcent: Honourable senators, your last meeting raised the question of confidentiality. The subject was of concern to you in such a sufficient amount that you asked me to come and speak to you on that subject today. Obviously, the bill was looked at rigorously from a confidentiality point of view.

This provision makes express that in the investigation that is done by the commissioner, in which obviously information, both verbal and written, will be gathered, the information is confidential and must not be disclosed, subject to all of the disclosures that this proposed legislation allows and that you have reviewed and that you think are reasonable. Once again, you are reducing it.

You will need this amendment if you plan to do a further amendment that is going to be proposed. There are two linked amendments.

Senator Banks: Perhaps we should look at that amendment now.

Il est proposé par l'honorable sénateur Stratton — me dispensez-vous de lire la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 10 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 11 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 12 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 13 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 14 est-il adopté?

Le sénateur Stratton: Je propose:

Que le projet de loi S-6 soit modifié, à l'article 14, à la page 7, par substitution, à la ligne 31, de ce qui suit:

(4) Les renseignements liés à une enquête sont confidentiels et ne peuvent être communiqués qu'en conformité avec la présente loi.

(5) Le commissaire envoie, en temps opportun dans.

En fait, le paragraphe (4) devient le paragraphe (5).

Le président: Monsieur Audcent, avez-vous quelques mots d'explication à nous fournir?

M. Audcent: Honorables sénateurs, au cours de votre dernière réunion, vous avez soulevé la question de la confidentialité. Cette question vous préoccupait suffisamment pour que vous me demandiez de venir vous en parler aujourd'hui. Bien entendu, nous avons examiné le projet de loi attentivement, du point de vue de la confidentialité.

Cette disposition stipule que, lorsque le commissaire mène une enquête au cours de laquelle des renseignements sont recueillis verbalement et par écrit, ces renseignements devront rester confidentiels et ne pourront être communiqués qu'en conformité avec les dispositions du projet de loi qui permettent de le faire et que vous jugez raisonnables. Là encore, vous réduisez les possibilités de divulgation.

Vous avez besoin de cet amendement si vous comptez adopter un autre amendement qui va être proposé. Les deux sont reliés.

Le sénateur Banks: Peut-être devrions-nous examiner cet amendement maintenant.

The Chairman: Do you want to look at the link?

Mr. Audcent: Turning to new clause 23, there are two of them. Look at the one entitled "Consequential Amendment." This would add a new clause to the bill. That clause would amend the Access to Information Act, in particular Schedule II to the Access to Information Act, by adding: "Public Service Whistleblowing Act, section 10, subsection 14(4) and section 20."

Essentially, that codifies your intention that the confidential information and the name of the whistle-blower under this proposed act should not be disclosed under the Access to Information Act. It codifies the result that you would have otherwise anticipated.

Senator Banks: I love the word "shall."

The Chairman: It is so categorical, is it not.

It is moved by Senator Stratton that Bill S-6 be amended in clause 14 — shall I dispense?

Hon. Senators: Dispense.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the said motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 14 as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 15 carry?

Hon. Senators: Agreed.

Hon. Senators: Carried.

Senator Kinsella: For the record, I am not too sure whether you put the motion whether clause 9 as amended should carry.

The Chairman: You are quite right. I did not, and I should have. I thought perhaps you would overlook that.

Senator Kinsella: It is the prerogative of the chair.

The Chairman: Shall clause 9 as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

He was trained in Rome, in theology. They are terrible nitpickers.

Shall clause 16 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 17 carry?

Senator Stratton: I move that Bill S-6 be amended in clause 17 on page 8 by replacing lines 30 and 31 with the following: "(c) the number of notices rejected pursuant to sections 9 and 12." We are adding "9."

Le président: Voulez-vous nous préciser quel est ce lien?

M. Audcent: Il y a deux amendements qui se rapportent au nouvel article 23. Prenez celui qui s'intitule «Modification corrélatrice». Cela ajoute un nouvel article au projet de loi. Cet article modifie la Loi sur l'accès à l'information, plus particulièrement l'annexe II de la loi en ajoutant: «Loi sur la dénonciation dans la fonction publique, article 10, paragraphe 14(4) et article 20».

Cet amendement codifie votre intention de ne pas permettre que les renseignements confidentiels et le nom du dénonciateur soient divulgués aux termes de la Loi sur l'accès à l'information. Cela codifie le résultat que vous désiriez.

Le sénateur Banks: J'aime beaucoup le mot «doit».

Le président: C'est très catégorique, n'est-ce pas.

Il est proposé par le sénateur Stratton que le projet de loi S-6 soit modifié, à l'article 14 — me dispensez-vous de lire la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter ladite motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 14 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 15 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Des voix: Adopté.

Le sénateur Kinsella: Je ne sais pas trop si vous avez proposé que l'article 9 modifié soit adopté.

Le président: Vous avez raison. Je ne l'ai pas fait alors que je l'aurais dû. J'espérais que vous ne vous en étiez pas aperçu.

Le sénateur Kinsella: C'est la prérogative de la présidence.

Le président: L'article 9 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Il a reçu une formation en théologie à Rome. Ils ne laissent passer aucun détail.

L'article 16 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 17 est-il adopté?

Le sénateur Stratton: Je propose que le projet de loi S-6 soit modifié, à l'article 17, à la page 8, par substitution, aux lignes 28 et 29, de ce qui suit: «c) le nombre de dénonciations rejetées en vertu des articles 9 et 12;». Nous ajoutons «9».

The Chairman: Yes. That is consequential upon the earlier amendment we made. Do you have anything further to add to it?

Mr. Audcent: Make it reported to Parliament, for Senator Cools.

The Chairman: Senators, Senator Stratton moved that Bill S-6 — shall I dispense?

Hon. Senators: Yes.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the said motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 17 as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 18 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 19 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 20 carry?

Senator Stratton: I move that Bill S-6 be amended in clause 20 on page 10 by replacing lines 25 to 30 with the following:

20. (1) Except as authorized by this Act or any other law in force in Canada, no person shall disclose to any other person the name of the employee who has given a notice under subsection 9(1) and has requested confidentiality under that section, or any other information the disclosure of which reveals the employee's identity, including the existence or nature of a notice, without the employee's consent.

The Chairman: Mr. Audcent, what is the need for this?

Mr. Audcent: Honourable senators, you will recall that when you amended clause 9 you put in an express provision allowing the employee to waive. You do not necessarily want confidentiality forever. The way that section 20 is worded right now, it does not talk about consent or someone disclosing your identity with your consent. It would be obvious that that is not an offence, but in view of the fact that we are tightening up and allowing for a waiver, you want to do the corresponding amendment in the offence provision by saying that if the employee consents there is in no offence. That is the primary purpose of this amendment.

Once I had opened up the clause, I also reworked the language a little bit to make it better and give better protection for the name of the employee. However, the primary purpose deals with the

Le président: Oui. C'est une amendement qui découle de l'amendement précédent. Avez-vous autre chose à ajouter?

M. Audcent: Le rapport est présenté au Parlement, pour le sénateur Cools.

Le président: Sénateurs, le sénateur Stratton a proposé que le projet de loi S-6 — me dispensez-vous de lire la motion?

Des voix: Oui.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter ladite motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 17 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 18 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 19 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 20 est-il adopté?

Le sénateur Stratton: Je propose que le projet de loi S-6 soit modifié à l'article 20, à la page 10, par substitution, aux lignes 27 à 32, de ce qui suit:

20. (1) Sauf dans la mesure permise par la présente Loi ou par toute autre loi en vigueur au Canada, nul ne peut communiquer à autrui le nom d'un fonctionnaire ayant présenté une dénonciation et demandé la confidentialité de son identité en vertu du paragraphe 9(1), ou tout autre renseignement dont la communication dévoile l'identité de celui-ci, y compris l'existence ou la nature de la dénonciation, sans avoir obtenu son consentement au préalable.

Le président: Monsieur Audcent, pourquoi cet amendement est-il nécessaire?

M. Audcent: Honorables sénateurs, comme vous vous en souviendrez, quand vous avez modifié l'article 9, vous avez inclus une disposition autorisant expressément l'employé à renoncer à l'anonymat. Vous ne voulez pas nécessairement que la confidentialité soit maintenue éternellement. Tel qu'il est libellé actuellement, l'article 20 n'indique pas que quelqu'un peut divulguer votre identité avec votre consentement. Il est évident qu'il ne s'agirait pas d'une infraction, mais comme nous apportons des précisions et permettons à l'employé de renoncer à l'anonymat, il faut apporter un amendement correspondant à la disposition concernant l'infraction en disant que si l'employé donne son consentement, il n'y a pas d'infraction. Tel est le but premier de cet amendement.

J'ai profité de cette révision pour remanier légèrement le libellé de cet article afin de mieux protéger l'identité de l'employé. Cet amendement vise toutefois avant tout à contrebalancer les mots

offending words “without the employee’s consent,” to say obviously there is no offence if you are doing it with the employee’s consent.

The Chairman: It is moved by Senator Stratton that Bill S-6 be amended in clause 20 on page 10 by replacing lines 25 to 30 with the following — shall I dispense?

Hon. Senators: Dispense.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the said motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 20 as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 21 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 22 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Mr. Audcent, there is a proposal for a new clause 23, which I will call on Senator Stratton to propose in a minute. Which one comes first?

Mr. Audcent: Honourable senators, as drafters, we cannot be presumptuous as to what would pass or not, so we always have to work to the existing bill.

The Chairman: Quelle délicatesse!

Senator Stratton: I move that Bill S-6 be amended — I am going with the second one dealing with clause 23 — on page 11, by adding after line 19, the following:

Consequential Amendment.

Access to Information Act

23. Schedule II of the *Access to Information Act* is amended by adding the following in alphabetical order:

Public Service Whistleblowing Act

section 10, subsection 14(4) and section 20.

The Chairman: You presented it first, Senator Stratton. I should say that when the bill is reprinted, this will be the last. This will be at the end.

Senator Stratton: Understood.

The Chairman: The earlier amendment will go first. I do not think there is any problem about dealing with it.

Senator Kinsella: The art of the draft is that this ought to come last.

«sans le consentement de l’employé» en disant qu’il n’y a évidemment pas d’infraction si vous le faites avec le consentement de l’employé.

Le président: Le sénateur Stratton propose que le projet de loi S-6 soit modifié à l’article 20, à la page 10, par substitution, aux lignes 27 à 32, de ce qui suit — me dispensez-vous de lire la motion?

Des voix: D’accord.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d’adopter ladite motion?

Des voix: D’accord.

Le président: Adopté.

L’article 20 modifié est-il adopté?

Des voix: D’accord.

Le président: Adopté.

L’article 21 est-il adopté?

Des voix: D’accord.

Le président: Adopté.

L’article 22 est-il adopté?

Des voix: D’accord.

Le président: Monsieur Audcent, pour ce qui est du nouvel article 23 que je vais demander au sénateur Stratton de proposer dans un instant, quel est l’amendement qui arrive en premier?

M. Audcent: Honorables sénateurs, en tant que rédacteurs, nous ne pouvons pas supposer qu’un amendement sera adopté ou non et c’est pourquoi nous travaillons toujours à partir du projet de loi existant.

Le président: Quelle délicatesse!

Le sénateur Stratton: Je propose que le projet de loi S-6 soit modifié — Je vais commencer par le deuxième amendement portant sur l’article 23 — à la page 11, par adjonction, après la ligne 17, de ce qui suit:

Modification corrélative

Loi sur l’accès à l’information

23. L’annexe II de la *Loi sur l’accès à l’information* est modifiée par adjonction, selon l’ordre alphabétique, de ce qui suit:

Loi sur la dénonciation dans la fonction publique

article 10, paragraphe 14(4) et article 20.

Le président: Vous avez commencé par cet amendement, sénateur Stratton. Je dois préciser que, lorsque le projet de loi sera réimprimé, il arrivera en dernier. Ce sera à la fin.

Le sénateur Stratton: Entendu.

Le président: L’amendement précédent apparaîtra en premier. Je ne pense pas que cela pose de problème.

Le sénateur Kinsella: L’art de la rédaction exige que cet amendement arrive en dernier.

The Chairman: Yes. Very well. Senator Stratton moved that Bill S-6 be amended on page 11 by adding after line 19 the following — shall I dispense?

Hon. Senators: Dispense.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the said motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Senator Stratton: I move that Bill S-6 be amended on page 11 by adding after line 19 the following:

Review

23. (1) On the expiration of three years after the coming into force of this Act, it stands referred to such committee of the Senate, of the House of Commons or of both Houses of Parliament as may be designated or established to review its administration and operation.

(2) Within one year after beginning the review under subsection (1) or within such further time as the Senate, the House of Commons or both Houses of Parliament, as the case may be, may authorize, the committee shall submit a report on the review.

The Chairman: That was Senator Finestone's suggestion. Do you have anything to say about that?

Mr. Audcent: Honourable senators, Parliament is involved in this proposed act in the sense that it can receive reports under clause 16. It receives annual reports under 17, and it can receive another set of reports under 17(2). However, Senator Finestone spoke to the committee and thought that a parliamentary review would be a good amendment. My instructions were to draft that amendment; thus, it provides for a review of the proposed act by Parliament.

The Chairman: Senator Cools will be pleased. Are there further comments?

Senator Stratton moved that Bill S-6 be amended on page 11 by adding after line 19 the following — shall I dispense?

Hon. Senators: Dispense.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Bolduc: Is there an amendment on clause 16 or clause 17?

The Chairman: Clause 17.

Senator Bolduc: I did not see the amendment.

The Chairman: Honourable senators, shall the new clause 23 carry? Is that the proper number?

Senator Kinsella: I believe this last one becomes 23 and the other clause becomes 24.

Le président: D'accord, très bien. Le sénateur Stratton a proposé que le projet de loi S-6 soit modifié, à la page 11, par adjonction après la ligne 17, de ce qui suit — me dispensez-vous de lire la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter ladite motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Le sénateur Stratton: Je propose que le projet de loi S-6 soit modifié, à la page 11, par adjonction, après la ligne 17, de ce qui suit:

Examen

23. (1) À l'expiration du délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, celle-ci est soumise à l'examen d'un comité soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, soit mixte constitué ou désigné pour étudier son application.

(2) Le comité présente son rapport dans l'année suivant le début de l'examen prévu au paragraphe (1) ou dans le délai supérieur autorisé par le Sénat, la Chambre des communes ou les deux Chambres du Parlement, selon le cas.

Le président: C'est ce que le sénateur Finestone a suggéré. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

M. Audcent: Honorables sénateurs, le Parlement a un rôle à jouer dans le cadre de ce projet de loi en ce sens qu'il peut recevoir des rapports aux termes de l'article 16. Il reçoit les rapports annuels prévus à l'article 17 et il peut recevoir une autre série de rapports en vertu du paragraphe 17(2). Le sénateur Finestone a toutefois laissé entendre qu'elle jugeait souhaitable de prévoir un examen parlementaire. J'ai reçu instruction de préparer un amendement en ce sens; cet amendement prévoit donc que le Parlement réexaminera ce projet de loi.

Le président: Cela fera plaisir au sénateur Cools. Avez-vous autre chose à dire?

Le sénateur Stratton a proposé que le projet de S-6 soit modifié, à la page 11, par adjonction, après la ligne 17, de ce qui suit — me dispensez-vous de lire la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Bolduc: Y a-t-il un amendement à l'article 16 ou à l'article 17?

Le président: À l'article 17.

Le sénateur Bolduc: Je ne l'ai pas vu.

Le président: Honorables sénateurs, le nouvel article 23 est-il adopté? Est-ce le bon numéro?

Le sénateur Kinsella: Je crois que ce dernier amendement devient l'article 23, et l'autre article devient l'article 24.

Mr. Audcent: That is right, senator.

The Chairman: Honourable senators, shall the new clause 24 carry?

Senator Banks: The one we are now voting on is 23 and the one we voted on before is 24. Is that right?

The Chairman: We did not vote on it. I beg your pardon, yes, we did. The consequential amendment is 24, and 23 is 23(1) and 23(2), entitled "Review." They are both carried.

Honourable senators, shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, shall I report this bill, as amended, to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you, honourable senators. Congratulations, Senator Kinsella, and Senator Finestone and others. I will report this bill in a day or two, after which you will be on your own.

Tomorrow evening's meeting, with the Auditor General at 5:45, will be held in room 505. It should be an interesting meeting.

The committee adjourned.

M. Audcent: C'est exact, sénateur.

Le président: Honorables sénateurs, le nouvel article 24 est-il adopté?

Le sénateur Banks: Nous votons maintenant sur l'article 23 et nous avons voté tout à l'heure sur l'article 24, n'est-ce pas?

Le président: Nous n'avons pas voté. Excusez-moi, nous l'avons fait. La modification corrélative devient l'article 24 et l'article 23 se compose du paragraphe 23(1) et 23(2) intitulés «Examen». Ces deux articles ont été adoptés.

Honorable sénateurs, le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Honorables sénateurs, dois-je faire rapport de ce projet de loi, tel que modifié, au Sénat?

Des voix: D'accord.

Le président: Merci, honorables sénateurs. J'adresse mes félicitations au sénateur Kinsella, au sénateur Finestone et aux autres. Je vais faire rapport de ce projet de loi dans un jour ou deux, après quoi ce sera à vous de jouer.

Notre réunion de demain soir avec le vérificateur général aura lieu à 17 h 45 dans la pièce 505. Cela devrait être une réunion intéressante.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Senate:

Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Du Sénat:

Mark Audcent, Légiste et conseiller parlementaire.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Wednesday, March 28, 2002

Le mercredi 28 mars 2001

Issue No. 5

Fascicule n° 5

Second meeting on:
The Expenditures set out in the Estimates
for the fiscal year ending
March 31, 2001

Deuxième réunion concernant:
Les dépenses projetées dans le Budget des
dépenses pour l'exercice se terminant
le 31 mars 2002

INCLUDING:

Y COMPRIS:

THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-6, Public Service Whistleblowing Act)

LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi S-6, Loi sur la dénonciation
dans la fonction publique)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Hervieux-Payette, P.C.
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Cools	Mahovlich
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Hervieux-Payette, c.p.
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, c.p.	Kirby
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Cools	(ou Kinsella)
Doody	Mahovlich
Ferretti Barth	Stratton
Finnerty	Tunney

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 28, 2001

(7)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:45 p.m., this day, in Room 160-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Kinsella, Murray, Stratton, Tunney (10).

Other senators present: Honourable Senators Gustafson, Grafstein, Spivak.

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Office of the Auditor General of Canada:

Denis Desautels, Auditor General;

Maria Barrados, Assistant Auditor General, Audit Operations Branch;

Neil Maxwell, Principal.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 1, 2001, the committee continued its examination of the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 2002.

Mr. Desautels made an opening statement and with Ms Barrados and Mr. Maxwell answered questions from committee members.

At 7:44 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 28 mars 2001

(7)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 45 dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Kinsella, Murray, Stratton et Tunney (10).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Gustafson, Grafstein et Spivak.

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Bureau du vérificateur général du Canada:

Denis Desautels, vérificateur général;

Maria Barrados, vérificatrice générale adjointe, Direction des opérations de vérification;

Neil Maxwell, directeur principal.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 1^{er} mars 2001, le comité poursuit son examen des dépenses prévues dans le Budget supplémentaire des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002.

M. Desautels fait une déclaration et, avec Mme Barrados et M. Maxwell, répond aux questions des membres du comité.

À 19 h 44, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tõnu Onu

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, March 27, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-6, to assist in the prevention of wrongdoing in the Public Service by establishing a framework for education on ethical practices in the workplace, for dealing with allegations of wrongdoing and for protecting whistleblowers, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, January 31, 2001, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Page 5, Clause 9*, by adding after line 25, the following:

“(5) An employee who has made a request under paragraph 9(1)(b) may waive the request in writing at any time.”.

(6) Where the Commissioner is not prepared to give an assurance of confidentiality in response to a request made under paragraph (1)(b), the Commissioner may reject and take no further action on the notice.”.

2. *Page 10, clause 20*, by replacing lines 28 to 30, with the following:

“existence or nature of a notice given under subsection 9(1) **in respect of which a request for confidentiality has been made under paragraph 9(1)(b) and not waived under subsection 9(5)**, in such a way as to identify the employee who made **the notice**.”.

Respectfully submitted,

Le président,

LOWELL MURRAY

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 27 mars 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-6, Loi visant à favoriser la prévention des conduites répréhensibles dans la fonction publique en établissant un cadre pour la sensibilisation aux pratiques conformes à l'éthique en milieu de travail, le traitement des allégations de conduites répréhensibles et la protection des dénonciateurs, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 31 janvier 2001, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

1. *Page 5, article 9*, par adjonction, après ligne 25, de ce qui suit:

«(5) Le fonctionnaire qui a fait la demande visée à l'alinéa 9(1)b) peut la retirer, par écrit, à tout moment.».

(6) Si le commissaire n'est pas disposé à donner l'assurance d'anonymat à la suite de la demande faite en vertu de l'alinéa (1)b), il peut rejeter la dénonciation et clore le dossier de l'affaire. ».

2. *Page 10, article 20*, par substitution, à la ligne 31, de ce qui suit:

«tée en vertu du paragraphe 9(1) **et faisant l'objet d'une demande de confidentialité visée à l'alinéa 9(1)b) qui n'a pas été retirée selon le paragraphe 9(5)**, de manière».

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 28, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 5:45 p.m. to study the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 2002.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) is in the Chair.

[*Translation*]

The Chairman: We are very pleased to welcome this afternoon the Auditor General of Canada, Mr. Desautels, who is about to retire. Indeed, next Friday will be his last day in office.

Before turning to Mr. Desautels, I would like to mention that the Senate has agreed unanimously to the following resolution, moved our colleague the Honourable Jean-Robert Gauthier:

[*English*]

That, in the opinion of the Senate, Mr. Denis Desautels has been an excellent Auditor General of Canada — scrupulously honest, professional, fair-minded, and a determined investigator. Mr. Desautels carried out his duties as Auditor General efficiently and effectively during his 10-year term. He not only verified the government's accounts but also was able, thanks to his leadership, to lead a team as professional and dedicated as himself. The Parliament of Canada thanks Mr. Desautels for his services, and recognizes the valuable work that he has done for his country.

As I said, the resolution was adopted unanimously by the Senate, and sent to the House of Commons today for their perusal. I cannot predict what its fate will be when it reaches the other place, but they have not said “no.” We can be fairly confident that they will approve this resolution in the same spirit as we passed it.

It is a great pleasure now to call on the Auditor General, who is accompanied by Ms Maria Barrados, Assistant Auditor General, and by Mr. John Mayne, Principal, Audit Operations Branch.

Mr. Denis Desautels, Auditor General of Canada: Thank you, Mr. Chairman, for your kind words. I am indeed getting close to the end of my term, but I may have to go into the office on Saturday to tie up some loose ends.

I am happy to be here before you today with my colleagues to discuss the subject of accountability to Parliament and the business of supply, as you examine the expenditures set out in the Main Estimates for 2001-02. As you indicated, I am accompanied by Ms Barrados and Mr. Mayne, both of whom have worked closely with me on the issues that are of interest to you today.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 mars 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 45 pour étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président: Cet après-midi nous avons le grand plaisir d'accueillir M. Denis Desautels, le vérificateur général du Canada, dont le mandat tire à sa fin. En effet, vendredi prochain sera son dernier jour à ce titre.

Avant de l'inviter à prendre la parole, j'aimerais signaler que le Sénat a adopté à l'unanimité une résolution, proposée par notre collègue, l'honorable Jean-Robert Gauthier:

[*Traduction*]

Que, de l'avis du Sénat, M. Denis Desautels a été un excellent vérificateur général du Canada — scrupuleusement honnête, professionnel, équitable et enquêteur déterminé. M. Desautels s'est acquitté de ses fonctions de vérificateur général avec efficacité et efficience durant les 10 années de son mandat. Non seulement il a vérifié les comptes du gouvernement, mais il a aussi su, grâce à son leadership, guider une équipe aussi professionnelle et dévouée que lui-même. Le Parlement du Canada remercie M. Desautels de ses services et reconnaît le travail précieux qu'il a accompli pour son pays.

Comme je l'ai dit, cette résolution a été adoptée à l'unanimité par le Sénat et transmise aujourd'hui à la Chambre des communes. Je ne peux pas prévoir ce qu'il en adviendra lorsqu'elle arrivera dans l'autre endroit, mais ils n'ont pas répondu négativement. Je pense que nous pouvons leur faire confiance pour approuver cette résolution dans le même esprit que nous-mêmes.

Je suis maintenant très heureux de donner la parole au vérificateur général, qui est accompagné par Mme Maria Barrados, vérificatrice générale adjointe, et par M. John Mayne, directeur principal, Direction des opérations de vérification.

M. Denis Desautels, vérificateur général du Canada: Merci, monsieur le président, pour ces aimables remarques. J'approche effectivement de la fin de mon mandat, mais je vais peut-être devoir aller au bureau samedi pour boucler quelques dossiers.

Je suis heureux de comparaître aujourd'hui devant votre comité avec mes collègues pour discuter de la reddition de comptes au Parlement et de l'examen des crédits, dans le cadre de l'examen des dépenses présentées dans le Budget principal des dépenses 2001-2002. Comme vous l'avez dit, je suis accompagné de Mme Maria Barrados et de M. Mayne, qui ont tous deux étroitement collaboré avec moi sur les questions qui vous intéressent aujourd'hui.

Since this is my last appearance as Auditor General before your committee, it is fitting that the subject is accountability to Parliament. Over the 10 years of my mandate, one of my overriding goals has been to aid Parliament in being as effective as possible, not only by providing it with information directly through our reports and our testimony before committees but also by trying to ensure that the government provides Parliament with the right information.

I will speak about the need to improve accountability to Parliament from three perspectives. The first is the government's performance reporting in Estimates documents. These documents support Parliament's scrutiny of public expenditure and are essential to good accountability. Second, I will touch on the growing use of new governance arrangements that, in my view, place accountability to Parliament at unnecessary risk. Third, I will offer some reflections on Parliament's use of the Estimates documents and how to improve the business of supply.

Our office carried out audits in 1997 and again in 2000 to examine the government's performance reporting to Parliament. The 1997 audit looked at the early stages of reforms that the government had introduced to improve the performance information that departments provide to Parliament. These reforms split Part III of the Estimates into two documents. The first is the report on plans and priorities tabled in the spring, soon after the Main Estimates. This report establishes a department's performance targets and the general direction that it plans to take during the upcoming year and the next two fiscal years. The second is the performance report, which is tabled in the fall and indicates, therefore, the extent to which the results achieved by the department reflect those that were planned.

We were encouraged by what we saw in 1997. It was a good start toward more results-based reporting. When we audited again in 2000, we found that departments had made some progress, but at a pace that was disappointingly slow. As well, most departments had reported only the good news, and made little mention of performance that had not met expectations.

We recognize that reporting on performance is not easy, and takes time. We believe that the effort warrants more attention. In fact, it may be time for accountability legislation that would require government to report on its performance to Parliament. Legislation highlights the importance of good reporting and puts it on a more permanent and stable footing. It would give parliamentarians an opportunity to be involved in designing a regime that would suit their needs.

Comme c'est la dernière fois que je comparais en qualité de vérificateur général devant votre comité, le sujet choisi, la reddition de comptes au Parlement, est approprié. Un de mes principaux objectifs, au cours des 10 années de mon mandat, a été d'aider le Parlement à jouer son rôle le plus efficacement possible, non seulement en lui fournissant directement de l'information par le biais de nos rapports et de nos témoignages devant les comités, mais aussi en veillant à ce que le gouvernement fournisse au Parlement l'information voulue.

Je vais vous parler de la nécessité d'améliorer la reddition de comptes au Parlement sous trois perspectives. La première est l'information sur le rendement communiquée dans les documents du Budget des dépenses. Ces documents permettent l'examen des dépenses publiques effectuées par le Parlement et sont essentiels à une bonne reddition de comptes. Deuxièmement, je vous parlerai de l'utilisation croissante des nouveaux mécanismes de régie qui, à mon avis, menacent indûment la reddition de comptes au Parlement. Enfin, je vous ferai part de certaines de mes réflexions sur l'utilisation des documents du Budget des dépenses par les parlementaires et sur la façon d'améliorer l'examen des crédits.

Mon bureau a effectué en 1997 et en 2000 des vérifications de l'information sur le rendement communiquée par le gouvernement au Parlement. En 1997, nous avons examiné les premières étapes des réformes que le gouvernement avait lancées pour améliorer l'information sur le rendement communiquée par les ministères au Parlement. Avec ces réformes, la Partie III du Budget des dépenses a été divisée en deux documents. Le premier est le Rapport sur les plans et les priorités déposé au printemps peu après le Budget principal des dépenses. Ce rapport établit les objectifs de rendement d'un ministère et l'orientation générale qu'il compte prendre au cours de l'exercice à venir et des deux exercices suivants. Le second est le Rapport sur le rendement déposé à l'automne, qui indique la mesure dans laquelle les résultats obtenus par le ministère reflètent les résultats prévus.

En 1997, nous avons jugé nos constatations encourageantes. Il s'agissait d'un bon départ en vue de la production de rapports davantage axés sur les résultats. Lors de notre vérification de 2000, nous avons constaté que les ministères avaient réalisé certains progrès, mais que le rythme des progrès était décevant. La plupart des ministères n'avaient rendu compte que des bonnes nouvelles et n'avaient presque pas fait mention du rendement inférieur aux attentes.

Nous admettons qu'il n'est pas facile de communiquer de l'information sur le rendement et qu'il faut du temps pour cela. Pourtant, nous pensons qu'il faut attacher plus d'importance à cette question. Le moment est peut-être venu de légiférer pour obliger le gouvernement à communiquer de l'information sur son rendement au Parlement. Une loi redditionnelle met en lumière l'importance d'une information de bonne qualité et en fait une exigence plus permanente et plus durable. Ainsi, les parlementaires auraient l'occasion de participer à la conception d'un régime qui répondrait à leurs besoins.

[Translation]

Mr. Chairman, another major weakness in accountability to Parliament relates to the government's growing use of delegated arrangements. The federal government uses these arrangements to replace departments with outside parties in delivering government programs and services. Examples include the billion dollar Canada Millennium Scholarship Foundation and the Canada Foundation for Innovation. Another arrangement of this type, the Sustainable Technology Development Fund, is proposed in Bill C-4, currently being considered by the House of Commons.

If implemented properly, delegated arrangements can improve programs and services. However, important accountability questions need to be addressed. An audit my office reported in November 1999 found that Parliament has limited means — or, in some cases, no means — of holding the government to account for the way these arrangements use federal tax dollars, assets and authorities, or for the objectives that they are supposed to achieved. In particular, Parliament is not getting enough information about the performance of these arrangements.

Delegated arrangements carry out public policy purposes, using public money, yet Parliament's auditor for the most part cannot audit their operations and access through the appointed auditors is limited. Experience in other jurisdictions, notably the recent Charman Review in the United Kingdom, points to the principle of public audit of public money. In other words, when public money is spent, Parliament's auditor should be able to follow the dollars.

Another concern, over the last several years is the "year-end spending scramble" — legislation rushed through at the end of the fiscal year, that "parks" significant sums of public money outside government. In some cases, the money is not spent until years later. I am concerned about this practice, which pays out significant amounts of public money in advance of need.

[English]

I turn now to my main topic: improving the business of supply. First, I will outline some related observations by my office, and parliamentarians own concerns. Second, I will offer some suggestions for improvement. Third, since these matters are not unique to Canada's federal Parliament, I will mention developments in other jurisdictions.

Our audits in 1997 and 2000 noted the limited review and use of the Estimates documents by House of Commons standing committees. Some committees had reviewed the Estimates documents, but most had not examined them. Our audits did not

[Français]

Monsieur le président, une autre faiblesse importante de la reddition des comptes au Parlement a trait à l'utilisation croissante par le gouvernement des mécanismes de régie déléguée. Le gouvernement fédéral se sert de ces mécanismes pour remplacer les ministères par des parties extérieures pour assurer la prestation des programmes et des services gouvernementaux. La Fondation canadienne des bourses d'étude du millénaire et la Fondation canadienne pour l'innovation, dotées de milliards de dollars, en sont des exemples. Un autre mécanisme de ce genre, la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable, proposé par le projet de loi C-4, est étudié actuellement par la Chambre des communes.

Ces mécanismes, s'ils sont bien mis en oeuvre, peuvent améliorer l'exécution des programmes et la prestation des services fédéraux. Cependant, il faut poser d'importantes questions en matière de reddition de comptes. Dans le cadre d'une vérification, dont mon bureau a communiqué les résultats en novembre 1999, nous avons constaté que le Parlement dispose de moyens limités — voire même d'aucun dans certains cas — de tenir le gouvernement responsable de l'utilisation des impôts, des biens et des pouvoirs fédéraux ou des objectifs fédéraux atteints. Plus particulièrement, le Parlement n'obtient pas suffisamment d'informations sur le rendement de ces mécanismes.

Les mécanismes de régie déléguée sont utilisés pour atteindre des objectifs d'intérêt public, à l'aide de fonds publics. Pourtant, le vérificateur au service du Parlement ne peut pas, dans la plupart des cas, vérifier leurs activités et l'accès à cette information par l'entremise des vérificateurs attitrés est limité. L'expérience d'autres gouvernements, particulièrement l'examen effectué récemment par le comité Charman au Royaume-Uni, soulève le principe de la vérification publique des fonds publics. En d'autres mots, quand des fonds publics sont dépensés, le vérificateur au service du Parlement devrait être en mesure de suivre la piste des dollars.

Une autre question préoccupante, au cours des dernières années, est la frénésie de dépenses à la fin de l'exercice — les lois adoptées à toute vapeur à la fin de l'exercice — pour mettre de côté des fonds publics considérables à l'extérieur du gouvernement. Dans certains cas, les fonds ne sont pas dépensés avant plusieurs années. Cette pratique, qui consiste à verser des sommes importantes de fonds publics avant que cela ne soit nécessaire, me préoccupe beaucoup.

[Traduction]

Je reviens maintenant à mon principal sujet: l'amélioration de l'examen des crédits. Tout d'abord, je vais vous faire part de certaines observations de mon bureau à ce sujet, puis des préoccupations des parlementaires. Ensuite, je proposerai quelques améliorations. Et enfin, comme le Parlement du Canada n'est pas seul à être confronté à ces questions, je décrirai des faits nouveaux survenus dans d'autres pays.

Nos vérifications de 1997 et 2000 ont fait état de l'examen et de l'utilisation limités des documents du Budget des dépenses par les comités permanents de la Chambre des communes. Certains comités ont étudié ces documents, mais la plupart ne l'ont pas fait.

consider the work of the Senate or this committee. Our audit observations were consistent with concerns expressed by parliamentary committees that have examined reporting to Parliament. Since our 1997 report, the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs has tabled two reports on the subject, and made a number of recommendations for improving the business of supply, including the use of new structures, tools, and incentives.

Parliamentarians have called for standing committees to play a stronger role in the business of supply. Individual MPs have told us that the process for parliamentary review of the Estimates needs to change if it is to become more meaningful. The Procedure and House Affairs Committee tabled its 37th report in June 2000, endorsing the government's proposal that standing committees be encouraged to review reports on plans and priorities and departmental performance reports.

In my view, the key to strengthening parliamentary scrutiny is to make more effective use of the new Estimates documents. Committees could seek to influence the government's decisions on spending by examining information in the Estimates documents, especially the future spending and priorities set out in reports on plans and priorities. Review of these Estimates documents would also provide an opportunity to examine information about statutory expenditures, again with a view to influencing changes in the future.

Committees could issue reports on their review of the Estimates that would then be considered during the period of pre-budget consultations. This committee's studies in relation to the Main Estimates would complement the role of House committees. It seems to me that parliamentary committees can make a real difference in the scrutiny of public expenditures. If committee hearings on the Estimates focus on calling departmental officials to account for public spending, in a public forum, and culminate in a committee report, officials will listen and act.

The tabling of substantive reports on Estimates by committees would lessen reliance on having Estimates "deemed" reported by the end of a supply period. Committee reports would provide a healthy challenge to departments. The involvement of parliamentarians in articulating expected performance would motivate departments to report performance information back to Parliament fairly and reliably. It would also be an incentive for parliamentarians to review and use the Estimates information more fully.

Notre vérification n'a pas porté sur les travaux de ce comité ou du Sénat. Nos observations étaient conformes aux préoccupations exprimées par les comités parlementaires qui ont examiné les rapports communiqués au Parlement. Depuis notre rapport de 1997, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes a déposé deux rapports sur le sujet et fait des recommandations visant à améliorer l'examen des crédits, notamment l'utilisation de nouvelles structures, de nouveaux outils et d'incitatifs.

Les parlementaires ont invité les comités permanents à jouer un rôle plus actif dans l'examen des crédits. Des députés nous ont dit que le processus d'examen parlementaire du Budget des dépenses doit changer et devenir plus significatif. Le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre a déposé en juin 2000 son 37^e rapport dans lequel il appuie la proposition du gouvernement voulant que les comités permanents soient encouragés à étudier les rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement.

À mon avis, pour renforcer l'examen parlementaire, il est essentiel d'utiliser plus efficacement les nouveaux documents du Budget des dépenses. Les comités pourraient chercher à influencer sur les décisions de dépenses du gouvernement en examinant l'information publiée dans les documents du Budget des dépenses, particulièrement les dépenses et les priorités futures décrites dans les rapports sur les plans et les priorités. L'étude de ces documents leur fournirait également l'occasion d'examiner l'information sur les dépenses législatives, en vue encore d'influer sur les changements qui se produiront à l'avenir.

Les comités pourraient produire à l'issue de l'examen du Budget des dépenses des rapports qui pourraient être pris en considération au cours des consultations prébudgétaires. Les études du Budget principal des dépenses effectuées par le comité complèteraient celles qui sont effectuées par les comités de la Chambre. Il me semble que les comités parlementaires peuvent réellement produire des changements positifs dans l'examen des dépenses publiques. Lors des audiences sur le Budget des dépenses, si le comité exige que les représentants des ministères rendent compte des dépenses publiques — à une tribune publique — et que ces audiences donnent lieu à un rapport du comité, les représentants des ministères seront réceptifs et agiront.

Si les comités produisaient des rapports significatifs sur le Budget des dépenses, on se fierait moins sur la probabilité que ces documents soient «réputés» avoir été étudiés à la fin de la période d'examen des crédits. Les rapports des comités constitueraient un examen critique sain pour les ministères. La participation des parlementaires à la formulation du rendement attendu inciterait les ministères à communiquer au Parlement de l'information juste et fiable sur le rendement. Cela inciterait également les parlementaires à examiner et à utiliser plus intégralement l'information présentée dans le Budget des dépenses.

[Translation]

At present, committee consideration of the Estimates tends to focus on policy matters, largely because the votes and supporting information in the Estimates document is in aggregate form. To deal with this problem, departments could provide more information, or the material in Estimates documents could be presented in such a way that committees would have an agenda of items to consider and make decisions about. These would be "chewable chunks" for meaningful discussion and review.

Turning to practices in other jurisdictions, my office is following some interesting developments. In 1997, we noted that legislators in other jurisdictions in Canada and abroad were using performance information and had recognized the need to make the review of this information more meaningful. A number of these jurisdictions had enacted accountability legislation, notably the province of Alberta: since then, more have done so, including the provinces of British Columbia and Quebec.

[English]

Standing committee procedures and practices in other jurisdictions may demonstrate ways to strengthen our own committees. In New Zealand, for instance, committees examine most Estimates in detail and issue substantive reports on them. Their reports frequently discuss departmental performance and consider outcomes as a matter of course.

Experience in other jurisdictions suggests that in-depth studies, such as the review of emergency and disaster preparedness carried out by this committee in June 2000, make an important contribution to public policy. Our office has also made a number of suggestions about how standing committees can use their public meetings on Estimates to improve their scrutiny of public spending. Our suggestions are presented in a 1998 publication entitled, "Parliamentary Committee Review of the Revised Estimates Documents." We suggest therein techniques for more effective questioning of departmental officials who appear as witnesses, and also some questions that committees can productively ask those officials.

Mr. Chairman, as I reflect on my experience with accountability issues, it might be appropriate for me to suggest three matters that your committee may be interested in pursuing in the future. First, the committee could consider examining a particular government program of interest to this committee, making full use of the relevant reports on plans and priorities and departmental performance reports. Second, the committee could consider the need for accountability legislation. Third, the committee could pursue the review of accountability for delegated arrangements, including the practice of parking public money outside government in advance of need.

[Français]

À l'heure actuelle, l'étude du Budget des dépenses par les comités est généralement axée sur les questions stratégiques, en grande partie parce que les crédits et l'information le justifie, se trouvent sous forme agrégée dans ces documents. Pour remédier à ce problème, les ministères pourraient, soit fournir davantage d'information ou soit l'information importante pourrait être présentée dans les documents du Budget des dépenses de sorte que les comités disposent d'une liste de sujets à étudier sur lesquels ils pourraient prendre des décisions. Ils auraient ainsi des «morceaux assimilables» qu'ils pourraient examiner et sur lesquels ils pourraient discuter à fond.

Quant aux pratiques d'autres gouvernements, notre bureau suit de près certains faits nouveaux intéressants. En 1997, nous avons constaté que les législateurs d'autres gouvernements au Canada et à l'étranger utilisaient l'information sur le rendement, et avaient reconnu la nécessité d'effectuer un examen plus significatif de cette information. Certains de ces gouvernements avaient adopté des lois sur la reddition de comptes, dont la province de l'Alberta. Depuis, d'autres l'ont fait, notamment, les provinces de la Colombie-Britannique et du Québec.

[Traduction]

Les procédures et les pratiques des comités permanents d'autres gouvernements peuvent nous montrer des façons de renforcer nos propres comités. En Nouvelle-Zélande, par exemple, les comités examinent la plupart des documents budgétaires en détail et produisent des rapports significatifs sur ceux-ci. Leurs rapports portent fréquemment sur le rendement des ministères et examinent systématiquement les résultats.

L'expérience d'autres gouvernements porte à croire que des études approfondies, comme l'examen de la protection civile effectué par le comité en juin 2000, constituent un apport important à la politique publique. Mon bureau a fait également un certain nombre de suggestions sur la façon dont les comités permanents peuvent se servir de leurs audiences publiques sur le Budget des dépenses pour améliorer l'examen des dépenses publiques qu'ils effectuent. Nos suggestions sont présentées dans une publication de 1998 intitulée «L'examen par les comités parlementaires des nouveaux documents du Budget des dépenses». Nous proposons des techniques permettant d'interroger plus efficacement les représentants des ministères qui comparaisent comme témoins, ainsi que des questions que les comités peuvent poser à ces représentants.

Monsieur le président, vu mon expérience des questions redditionnelles, je me permets de faire trois suggestions que le comité pourrait vouloir considérer. Premièrement, le comité pourrait envisager d'utiliser pleinement les rapports pertinents sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement lorsqu'il procède à l'examen d'un programme particulier qui l'intéresse. Deuxièmement, le comité pourrait étudier le besoin d'une loi redditionnelle. Troisièmement, le comité pourrait étudier plus particulièrement la reddition de comptes à l'égard des mécanismes de régie déléguée, y compris la pratique voulant que l'on mette de côté des fonds publics à l'extérieur du gouvernement avant d'en avoir besoin.

Mr. Chairman, this concludes my remarks. My colleagues and I would be happy to answer the committee's questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Desautels. Yesterday, the members of this committee instructed me to try to organize the question period today by dividing it into themes. The members of the committee have assured me that they will respect the discipline, and they have urged me to be firm if they do not.

On that basis, let me remind you of the themes that you asked me to use. The first theme is Parliament's role in holding government to account, which took up a fair part of the Auditor General's opening statement today. The second theme is public service management issues. The third theme is program evaluation. The fourth theme is Crown corporations and special operating agencies, such as the Canadian Food Inspection Agency, Revenue Canada, Parks Canada, et cetera. The Auditor General referred to some of these agencies in his statement. The fifth theme, time permitting, is other issues.

I think that the Auditor General has covered thoroughly the issue of Parliament's role in holding government to account. I do not want to foreclose any questions in that area, however. I will ask him to elaborate a bit on what he means by "accountability legislation" that he thinks it is time that we consider here.

Mr. Desautels: Mr. Chairman, we think that if there were legislation that would set out some fundamental principles of reporting by departments to Parliament, it would put the obligation to report on a more solid footing. It would also ensure that there is continuity in the efforts that are presently in evidence, and that those efforts continue into the future.

We do not think that this should be legislation that is detailed. It should be written in a way that would allow for evolution of reporting standards. However, we feel that that kind of legislation would send a message of obligation upon people to report according to certain basic principles.

There is similar legislation in place in other jurisdictions, as I mentioned in my opening statement. Alberta was a pioneer in doing that in Canada. Other provinces are now following in that vein, namely, as we mentioned today, British Columbia, Quebec and Nova Scotia. Other countries have put in such legislation.

That simply reinforces the desire of Parliament to obtain that kind of information. Debating that kind of legislation, as I mentioned, would be an opportunity for parliamentarians to voice their interests in the kind of information that they would like to receive.

Senator Bolduc: In the Auditor General's Report, on page 39 and elsewhere, you refer to the management responsibility of Parliament. I address that because it is so basic, in my opinion.

Monsieur le président, voilà qui conclut ma déclaration. Nous serons heureux de répondre aux questions des membres du comité.

Le président: Merci, monsieur Desautels. Hier, les membres du comité m'ont demandé d'essayer d'organiser la période des questions d'aujourd'hui en la structurant par thèmes. Ils m'ont assuré qu'ils respecteront la discipline et m'ont recommandé d'être ferme si ce n'était pas le cas.

Permettez-moi donc de vous rappeler les thèmes que vous m'avez demandé de suivre. Le premier est la reddition de comptes par le gouvernement au Parlement, qui a fait l'objet d'une bonne partie de l'allocution liminaire du vérificateur général aujourd'hui. Le second concerne les questions de gestion de la fonction publique. Le troisième porte sur l'évaluation des programmes. Le quatrième thème concerne les sociétés d'État et les organismes de service spécial, tels que l'Agence canadienne d'inspection des aliments, Revenu Canada, Parcs Canada, etc. Le vérificateur général a mentionné quelques-uns de ces organismes. Le cinquième thème, si nous en avons le temps, sera les questions diverses.

Je pense que le vérificateur général a fait un tour complet du rôle que joue le Parlement pour faire rendre des comptes au gouvernement. Je ne voudrais toutefois pas fermer la porte aux questions dans ce domaine. Je vais lui demander de nous préciser un peu ce qu'il entend par cette notion de «loi redditionnelle» sur laquelle il serait opportun d'après lui que nous nous penchions.

M. Desautels: Monsieur le président, nous estimons qu'en adoptant une loi qui énoncerait des principes fondamentaux de présentation de rapports des ministères au Parlement, on consoliderait l'obligation de présenter des rapports. Cette loi garantirait aussi la poursuite à l'avenir des efforts qui se manifestent actuellement.

À notre avis, il ne faudrait pas nécessairement que ce soit une loi très détaillée. Il faudrait la rédiger de façon à permettre une évolution des normes de présentation de rapports. Nous estimons cependant que ce genre de loi ferait comprendre aux intéressés qu'ils ont le devoir de présenter leurs rapports conformément à certains principes fondamentaux.

On trouve des lois analogues dans d'autres pays, comme je l'ai dit dans mon exposé. L'Alberta a été un des pionniers en la matière au Canada. D'autres provinces lui ont maintenant emboîté le pas, notamment, comme nous l'avons dit, la Colombie-Britannique, le Québec et la Nouvelle-Écosse. D'autres pays ont aussi adopté des lois analogues.

Un tel dispositif ne ferait que renforcer le désir du Parlement d'obtenir ce genre d'information. Le débat sur un projet de loi de ce genre donnerait aux parlementaires l'occasion de s'exprimer sur le genre d'information qu'ils souhaiteraient obtenir.

Le sénateur Bolduc: Dans le Rapport du vérificateur général, à la page 39 et ailleurs, vous parlez de la responsabilité de gestion du Parlement. J'en parle car c'est à mon avis fondamental.

I noticed that in your speech today you stressed the same points that appear in your report. You noted that people have made an effort since 1997, but you have realized that most of the ministries, in measuring the results, try to give only the good news. You also say that we have a process by which managers are mixed up in a phase of perpetual planning and elaboration of measures of results, but that the score is not there. They have worked hard, but the results are not there.

Is that not because, in one way, the civil servants have a kind of built-in interest in not necessarily giving the results? We know that sometimes the objectives are contradictory within an individual law.

The Chairman: Since we are discussing Parliament's role, your question will be: "What can we do to change that?"

Senator Bolduc: Of course, it is difficult to pinpoint the real target. If the objectives are contradictory, it is not easy, first of all, to realize the target, and then, how to quantify that target so that we have concrete results and a measurement thereof.

This problem has two aspects. I was very much involved in those kinds of issues for 40 years. I remember the Glassgo commission as if it were yesterday, and also the Lambert commission and others concerning public policy and public administration issues. What strikes me frequently is that the measurement of results in terms of effectiveness — that is to say the impact of programs on society on the one hand, and the measurement of efficiency — in other words how you use minimal factors for a given result, which is a measure of sound management, on the other — those two aspects are very rarely clearly established. We talk about performance reporting, but performance, in one sense, is sound management. However, the other aspect is effectiveness of the results. What are the impacts on society?

With that in mind, would you agree that, instead of having an internal process of evaluation and assessment inside the government, as we have now, we should also use the Auditor General, and perhaps a committee of the Senate, plus perhaps even an independent auditor to give us that measurement of results? I would like to have your views about that. You have been, I understand, a bit reticent to discuss the policies. My question concerns the amount of input that we have into the process, and the end results.

Mr. Desautels: Mr. Chairman, it is true that we, as auditors, do not want to get into policy discussions. However, I believe that program evaluation and discussions on effectiveness can be carried out objectively without necessarily questioning government decisions.

If I may just go back a bit to Senator Bolduc's accurate characterization of our report, we do say that government managers have a tendency to report only good news. In a sense, that is a protective reaction, not only for themselves but also for the ministers for whom they work. Managers seem to be in the perpetual planning stage. That is correct. There is a great deal of

J'ai remarqué que dans votre discours aujourd'hui, vous avez repris les mêmes points que dans votre rapport. Vous soulignez qu'on a fait un effort depuis 1997, mais que vous avez constaté que la plupart des ministères, lorsqu'ils évaluent leurs résultats, essaient de ne présenter que les bonnes nouvelles. Vous dites aussi que les cadres sont plongés dans un exercice perpétuel de planification et d'élaboration de mesures des résultats, mais que le bilan final est décevant. Ils ont travaillé fort, mais les résultats ne sont pas là.

Est-ce que cela ne vient pas en partie du fait que les fonctionnaires ont en quelque sorte intrinsèquement intérêt à ne pas nécessairement présenter tous les résultats? Nous savons que parfois les objectifs au sein d'une même loi sont contradictoires.

Le président: Puisque nous parlons du rôle du Parlement, votre question sera: «Que pouvons-nous faire pour modifier cette situation?»

Le sénateur Bolduc: Évidemment, il est difficile de pointer la véritable cible. Si les objectifs sont contradictoires, il n'est pas facile tout d'abord d'atteindre la cible, et ensuite, de quantifier ce résultat de manière à en présenter un état concret et une mesure exacte.

Le problème a deux volets. Je me suis beaucoup occupé de ce genre de questions pendant 40 ans. Je me souviens de la Commission Glassgo comme si c'était hier, et aussi de la Commission Lambert et d'autres commissions sur la politique publique et l'administration publique. Ce qui me frappe souvent, c'est que la mesure de l'efficacité des résultats — c'est-à-dire les répercussions des programmes de la société d'un côté, et la mesure de l'efficacité, autrement dit la façon dont on utilise des facteurs minimaux pour un résultat donné, ou la mesure de la bonne gestion, de l'autre — ces deux aspects sont très rarement énoncés de manière très claire. On parle de rapports sur la performance, mais la performance, en un sens, c'est la saine gestion. Toutefois, l'autre aspect, c'est l'efficacité des résultats. Quelles sont les retombées sur la société?

Dans ces conditions, seriez-vous d'accord pour dire qu'au lieu du processus interne d'évaluation que nous avons actuellement au gouvernement, nous devrions plutôt faire appel au vérificateur général et peut-être même à un comité du sénat, et même aussi à un vérificateur indépendant pour nous donner cette mesure des résultats? J'aimerais bien avoir votre point de vue à ce sujet. Je crois savoir que vous avez été un peu réticent à discuter des politiques. Ma question porte sur l'importance de l'apport que nous avons dans tout le processus et sur les résultats finaux.

M. Desautels: Monsieur le président, il est exact qu'en tant que vérificateurs nous préférons ne pas nous mêler des débats politiques. Toutefois, je pense qu'on peut mener objectivement des évaluations de programmes et des débats sur l'efficacité sans nécessairement remettre en cause les décisions du gouvernement.

Si vous me permettez de revenir un peu sur la description fidèle que le sénateur Bolduc a donnée de notre rapport, nous disons effectivement dans ce rapport que les cadres supérieurs du gouvernement ont tendance à ne parler que des bonnes nouvelles. En un sens, c'est une réaction de protection non seulement pour eux-mêmes, mais aussi pour leur ministre. Les cadres semblent

turnover in terms of deputy ministers and assistant deputy ministers. When a new one comes in, he or she wants to start from scratch. There is that kind of situation across government.

Apart from all of that, there is the human factor. People tend to be reluctant, because of the political environment in which they are working, to be completely candid about their results. The outlining of some basic principles of reporting might be helpful in counteracting a bit of that reaction — namely, overly protective, and reluctant to report in a completely balanced manner.

The government itself, if you review official publications, committed to reporting based on results. When we talk about efficiency and effectiveness of programs, the government's position is that reporting on performance should be focused on achievement of results for Canadians. There is not a contradiction between that basic, fundamental government objective and what we are all saying. Thus we are all in agreement, and the outstanding question is: How do we achieve that? Whether or not there is a need for more independent evaluation functions is a fundamental question. That question has been raised a number of times in the past, and in one of the Senate committees not too long ago.

Mr. Chairman, my personal view is that government managers, deputy ministers and assistant deputy ministers, in order to do their jobs well as managers, need an evaluation of their own programs. They need the feedback on how well their programs are working. There has to be an internal capability within each department, at least each major department, to do proper evaluation of programs and determine efficiency and effectiveness. Otherwise, people are managing by the seat of their pants.

Having said that, you then need to ensure that somewhere in the system there is a capability for evaluating programs that cut across different departments, including areas where there might be, from time to time, some basic questions asked about the effectiveness of a program and the continuing relevance of a program. There has to be a capability within government to have performance evaluations that cut across departmental structures, and can also address some fundamental questions when we are really examining the level of funding for certain programs, or the continuing relevance of such programs. You need both internal capabilities, and there has to be, somewhere in the system, a capacity to do the other kind of evaluation as well.

The Chairman: On the question of Parliament's role and holding the government to account, do you have a question, Senator Tunney?

Senator Tunney: In your proposition, part of this reporting would be factual and it would be easy to measure, and part of it would be judgmental. I cannot imagine legislation that would persuade those whom we want to measure and judge to do it for themselves. Certainly, if the news is good, that is fine. They will expand on that, and we need to hear about it. However, for the bad news, they will not reveal any more of it than they have to reveal.

perpétuellement plongés dans la planification. C'est exact. Il y a énormément de roulement au niveau des sous-ministres et des sous-ministres adjoints. Quand un nouveau arrive en poste, il ou elle insiste pour repartir à zéro. C'est une situation que l'on constate partout au gouvernement.

Il y a en outre le facteur humain. En raison du contexte politique dans lequel ils travaillent, les cadres hésitent à dire franchement toute la vérité sur leurs résultats. Il pourrait être utile de préciser certains principaux fondamentaux de présentation des rapports pour contrer un peu cette réaction, c'est-à-dire cette tendance à être excessivement protecteur et cette réticence à présenter des rapports de façon parfaitement équilibrée.

Le gouvernement lui-même, si vous lisez les publications officielles, s'est engagé à présenter des rapports fondés sur les résultats. Quand on parle d'efficacité et d'efficacités des programmes, la position du gouvernement est que la présentation de rapports sur le rendement doit être axée sur l'obtention de résultats au profit des Canadiens. Il n'y a pas de contradiction entre cet objectif fondamental du gouvernement et ce que nous disons tous. Nous sommes tous d'accord, et par conséquent la question est de savoir comment on peut y parvenir. La question de savoir s'il faut mettre en place des fonctions d'évaluation plus indépendantes est fondamentale. Elle a été posée à maintes reprises dans le passé, et il n'y a pas bien longtemps encore à l'un des comités du Sénat.

Monsieur le président, j'estime personnellement que les cadres gouvernementaux, les sous-ministres et les sous-ministres adjoints ont besoin, pour s'acquitter correctement de leur travail de gestionnaires, d'avoir une évaluation de leurs programmes. Ils ont besoin de rétroaction pour savoir comment fonctionnent ces programmes. Il faut qu'il y ait dans chaque ministère, au moins dans chaque ministère important, une capacité interne d'évaluer correctement les programmes et de déterminer leur efficacité et leur efficacité, sinon les gens gèrent au petit bonheur.

Cela dit, il faut veiller à mettre en place quelque part dans le système la capacité d'évaluer des programmes qui chevauchent plusieurs ministères, notamment dans les domaines où l'on peut à l'occasion s'interroger sur l'efficacité d'un programme ou la pertinence de son maintien. Il faut que l'on puisse procéder au sein du gouvernement à des évaluations du rendement qui chevauchent plusieurs structures ministérielles à la fois, et qui permettent aussi de poser des questions fondamentales lorsqu'il faut vraiment s'interroger sur le niveau de financement de certains programmes ou sur la pertinence de leur maintien. Il faut disposer de ces deux capacités à l'interne, et il faut qu'il existe, quelque part dans le système, la capacité de procéder aussi à l'autre type d'évaluation.

Le président: Sur la question du rôle du Parlement et des comptes que doit rendre le gouvernement, vous avez une question, sénateur Tunney?

Le sénateur Tunney: Dans votre proposition, une partie des rapports serait constituée de faits et serait facile à mesurer, mais une autre partie serait subjective. J'imagine mal une loi visant à demander aux personnes dont on veut mesurer et juger le rendement de faire elles-mêmes ce travail. Certes, si les nouvelles sont bonnes, il n'y a pas de problème. Les responsables développeront cet aspect de la situation, et il est bon que nous en

Therefore, I wonder if some branch of your operation, after you have done your job, would be more appropriate to provide us with the facts just as they are?

Mr. Desautels: We need to work towards a system in which organizations themselves would report on their performance according to certain standards. I would hope that, over time, we could evolve toward an environment in which reporting less than perfect news is not equivalent to suicide. I think there is a way of doing that; that it is possible to report less than satisfactory achievement provided you can explain what you are doing about it, and how you will correct the situation in the future. Given our political environment, most people would be a little sceptical about that. However, over time, and I do not mean in a couple of years but at least a decade, I think we can change the situation generally in our system so that being balanced and candid is seen as more of a virtue than the other way around.

In the meantime, to deal with the issue raised by Senator Tunney, it is possible for someone in the system to provide assurance on the reliability of the performance information that individual departments or agencies are putting forward. Examples of that already exist within the federal apparatus. The three new agencies that were created and remain within government — the Canada Customs and Revenue Agency, the Food Inspection Agency and the Parks Agency — have legislation with a requirement for them to report on their performance. The legislation also has a requirement for the Auditor General to provide assurance to Parliament that their reporting is reliable and reasonable. In a sense, that could address the concerns that have just been raised by Senator Tunney.

Senator Kinsella: Mr. Desautels, it is fortuitous for us in the Senate, I believe, that you raise this issue because we are examining for the first time in many years our complete committee structure. I would like you to reflect on the other side of the coin of reporting to Parliament.

What does Parliament need to do? What kind of machinery do we as parliamentarians — and here I am speaking only for the Senate — need to set in place in order for us to be able to study those reports? The reports are not very useful if we do not have an opportunity to look at them. What advice would you give us along the lines of the kinds of machinery necessary, given our Westminster model, and given that the Senate is principally a house of review?

In your introductory remarks you mentioned that you have looked at the procedures in the other place, but not how we have studied the Estimates here in the Senate. This discussion is fortuitous in terms of timing because we are taking a look at restructuring our entire committee system.

soyons informés, mais en ce qui concerne les mauvaises nouvelles, ils n'en diront pas plus que nécessaire. Je me demande donc s'il ne serait pas préférable que ce soit un service relevant de votre bureau qui nous fournisse les faits bruts une fois que vous avez terminé votre travail?

M. Desautels: Il faut chercher à mettre en place un système dans lequel ce sont les organisations elles-mêmes qui présenteraient un rapport de leur performance en vertu de certaines normes. J'espère que nous réussirons un jour à mettre en place un contexte dans lequel le fait de présenter des nouvelles qui ne seront pas vraiment idéales ne sera pas l'équivalent d'un suicide. Je crois que c'est possible; je pense qu'on peut présenter des résultats qui laissent à désirer à condition d'expliquer ce que l'on fait pour y remédier et comment on va rectifier la situation à l'avenir. Vu notre contexte politique, la plupart des gens seront sans doute un peu sceptiques à cet égard. Toutefois, à l'avenir, et je ne veux pas dire dans un an ou deux mais d'ici au moins une dizaine d'années, je crois que nous pourrions faire évoluer globalement la situation de sorte que la présentation de rapports équilibrés et parfaitement francs sera considérée plus comme une vertu que son contraire.

D'ici là, pour répondre à la question du sénateur Tunney, quelqu'un dans le système peut se prononcer sur la fiabilité des informations sur le rendement que soumettent les ministères et organismes. Il en existe déjà des exemples dans l'appareil fédéral. Les trois agences nouvellement créées au gouvernement — l'Agence canadienne des douanes et du revenu, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et l'Agence canadienne des parcs — sont toutes régies par une loi stipulant qu'elles doivent présenter des rapports sur leur rendement. La loi stipule aussi que le vérificateur général doit confirmer au Parlement que leurs rapports sont fiables et raisonnables. D'une certaine manière, cela pourrait répondre aux préoccupations que vient de formuler le sénateur Tunney.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Desautels, cela tombe bien que vous souleviez cette question, car nous examinons pour la première fois depuis de nombreuses années toute la structure de nos comités. J'aimerais que vous réfléchissiez à l'autre aspect de la médaille au sujet de ces rapports au Parlement.

Que doit faire le Parlement? Quel genre de mécanisme les parlementaires que nous sommes — et je ne parle ici que pour le Sénat — doivent-ils mettre en place pour pouvoir étudier ces rapports? Si nous n'avons pas l'occasion de les examiner, ils ne servent pas à grand-chose. Quel mécanisme nous suggéreriez-vous, compte tenu de notre modèle inspiré de Westminster, et sachant que le Sénat est essentiellement une chambre d'examen?

Dans vos remarques liminaires, vous dites que vous avez examiné les procédures de l'autre endroit, mais vous ne parlez pas de l'étude du Budget des dépenses que nous avons effectuée ici au Sénat. Ce débat tombe à pic parce que nous sommes justement en train de réfléchir à une restructuration de tout notre système de comités.

Mr. Desautels: Mr. Chairman, I will attempt to answer Senator Kinsella's question, and then my colleagues may help me out on this one.

I do not think that the system currently is functioning satisfactorily. There is some good information being put forward. The information could be much better, which is what we are pushing toward. However, in order for that to happen there must be sufficient demand for, and use made of, that information.

The standing committees in the House of Commons, in particular, do not spend enough time reviewing Estimates, and not enough of them report back to the House of Commons on their review of Estimates. Too many Estimates are just deemed approved, and that is not satisfactory given the fundamental importance of that function. There must be a clear expectation put on committees to review and report back explicitly on the Estimates of the departments for which they are responsible. At the same time, we must keep the members interested in that process by ensuring that the exercise is not futile. Different suggestions have been made to improve that particular aspect.

I said in my opening statement that, in a review of Estimates, it is virtually impossible to change the Estimates for the year that is being reviewed. However, if the timing of that review were well calculated, the review could be a pre-budget consultation leading to next year's Estimates. In my view, it would make the role of members of Parliament more meaningful if it could be demonstrated that parliamentarians could have an impact on next year's Estimates.

There should be some way of breaking up the presentation of the Estimates in a way that would produce more "chewable chunks." The voting structure currently is such that most of the votes are huge and general. That makes it difficult to get your mind around some of these Estimates. If somewhere in the system there were someone who could repackage that to make it more suitable for a parliamentary discussion, it would contribute to the quality of the discussion within the committees of the two Houses.

I will ask Ms Barrados if she has something to add to that.

Ms Maria Barrados, Assistant Auditor, Office of the Auditor General of Canada: I would suggest that, with the present structure of the Estimates containing separate reports on plans and priorities, there is an opportunity to have a discussion about what the expectations are. That would be a discussion on what you really expect to achieve, and how you would know whether you had arrived. That is very difficult for departments to do. If members of Parliament push on that aspect, I think it would make the entire reporting structure more meaningful. If there is clarity in those expectations, and discussion on those expectations, then you could rightfully expect that the report would be in line with those discussions.

Senator Kinsella: With regard to the point on votes, have you ever concluded as to what would be the optimum number of votes?

M. Desautels: Monsieur le président, je vais essayer de répondre à la question du sénateur Kinsella, et mes collègues pourront peut-être m'aider ensuite.

Je ne crois pas que le système actuel fonctionne de façon satisfaisante. Certes, on présente de bonnes informations, mais elles pourraient être bien meilleures, et c'est vers cela que nous tendons. Toutefois, pour que cela arrive, il faudra que cette information soit suffisamment réclamée et utilisée.

Les comités permanents de la Chambre des communes en particulier ne consacrent pas suffisamment de temps à l'examen du Budget des dépenses, et trop peu d'entre eux soumettent à la Chambre un rapport sur cet examen du Budget des dépenses. Le Budget des dépenses est trop souvent réputé approuvé, et ce n'est pas satisfaisant si l'on songe à l'importance fondamentale de cette fonction. Il faudrait que l'on s'attende clairement à ce que les comités examinent les budgets des dépenses des ministères dont ils sont responsables et présentent des rapports explicites sur cet examen. En même temps, il faut maintenir l'intérêt des députés pour cet exercice en démontrant qu'il n'est pas futile. On a proposé diverses suggestions pour améliorer cet aspect de la question.

J'ai dit dans mes remarques d'ouverture que lorsqu'on examine le Budget des dépenses d'une année donnée, il est pratiquement impossible de le modifier. En revanche, si l'on calculait bien le moment où a lieu cet examen, il pourrait devenir une consultation prébudgétaire sur le budget de l'année suivante. À mon avis, le rôle des députés deviendrait beaucoup plus utile si l'on pouvait montrer que les parlementaires peuvent influencer sur le budget de l'exercice suivant.

Il devrait être possible de découper la présentation des prévisions budgétaires en «morceaux assimilables». Actuellement, on présente la plupart des crédits en blocs énormes et généraux, ce qui fait qu'il est difficile de s'y retrouver dans certains de ces budgets. Si l'on pouvait trouver moyen de réorganiser ces informations quelque part dans le système pour qu'elles soient mieux adaptées à un débat parlementaire, on contribuerait à améliorer la qualité du débat au sein des comités des deux Chambres.

Je vais demander à Mme Barrados si elle a quelque chose à ajouter à cela.

Mme Maria Barrados, vérificatrice générale adjointe, Bureau du vérificateur général du Canada: À mon avis, la structure actuelle du Budget qui comporte des rapports distincts sur les plans et les priorités permettrait un débat sur les résultats que l'on attend. Ce serait un débat sur les résultats que l'on souhaiterait d'obtenir et sur la façon d'y parvenir. C'est quelque chose que les ministères ont beaucoup de mal à faire. Si les députés insistaient sur cet aspect, je pense que toute la structure de présentation de rapports deviendrait beaucoup plus utile. Si l'on discutait de ces attentes et si elles étaient énoncées de façon claire, on pourrait à juste titre s'attendre à ce que le rapport soit conforme au contenu de ces discussions.

Le sénateur Kinsella: À propos des crédits, avez-vous jamais déterminé quel serait le nombre optimal de crédits?

Mr. Desautels: No, we have not. I would observe that there could be quite a range in the number of votes when you compare one government with another. In my opening statement I noted the way in which New Zealand reviews votes. However, the votes in New Zealand are more precise than they are in Canada. They have proportionately quite a few more votes than we have in Canada.

I would not say that we should be moving to fewer votes. If anything, I would move in the other direction.

Senator Spivak: I want to come back to the question of outcomes raised by Senator Bolduc. My view is that it is the committees that need to evaluate. I do not know if I believe in outside consultants because when I was chair of the school board, I had a study done on professional development and outcomes in the classrooms, and I was practically lynched.

How can we obtain the proper information? What is the machinery for obtaining the proper information in order for committees to look at these outcomes?

You talked about not getting into policy issues, and you talked about effectiveness. However, for example, we discovered that effectiveness, perhaps, was exactly the wrong approach in looking at public interest outcomes. Since it should be the elected representatives or the parliamentarians who look at the question of the outcomes and how management is taking place, how do you separate effectiveness and public interest?

For instance, if you get information only from management, you may only get good news. Should we be seeking information from those lower down the scale? I understand the reporting issues. Is it your office, perhaps, that could be acting as ombudsman to that effect, or do you already do so?

Ms Barrados: Clearly, parliamentary committees are the main policy-setting committees where the political decisions are made about government activities and programs. The challenge is to get a flow of information that is meaningful and provides the kind of information that you need to make those kinds of decisions.

There are a number of ways to do this. Part of the challenge is to ensure that the information is provided in such a way that it is useful to you. As government is moving to managing for results, there is a great deal of measurement beginning to occur. That tends to be an ongoing measurement, and tends to be the kind of thing you need to ask for to get that kind of information.

Program evaluation has floundered in government. It has not been doing very well. There is now a new policy. There is a commitment to reinvest in that type of evaluation, and we should, therefore, be seeing improvements in program evaluation. Those mechanisms already exist in government; they need to be strengthened and encouraged.

On our side, we do value-for-money audits that examine the programs and the range of activities in a program. We will often deal with government-wide issues, and therefore we would look at

M. Desautels: Non. Je précise que ce nombre varie considérablement d'un gouvernement à l'autre. Dans mon exposé, j'ai fait allusion à l'examen des crédits en Nouvelle-Zélande. Toutefois, ces crédits en Nouvelle-Zélande sont formulés de façon plus précise qu'au Canada. Ils en ont proportionnellement beaucoup moins que nous ici.

Je ne dirais pas que nous devrions essayer d'avoir moins de crédits. J'aurais plutôt tendance à penser le contraire.

Le sénateur Spivak: Je reviens sur la question des résultats qu'a soulevée le sénateur Bolduc. À mon avis, ce sont les comités qui doivent faire l'évaluation. Je ne sais pas si je dois croire aux experts-conseils extérieurs car quand j'étais présidente d'un conseil scolaire, j'ai fait faire une étude sur le développement professionnel et les résultats des classes, je me suis pratiquement fait lyncher.

Comment pouvons-nous obtenir les bonnes informations pour permettre aux comités d'examiner ces résultats?

Vous avez dit que vous ne vous mêliez pas de questions politiques et vous avez parlé d'efficacité. Or, nous avons constaté par exemple que l'efficacité n'était peut-être pas du tout la bonne formule lorsqu'on veut obtenir des résultats dans l'intérêt public. Puisque ce sont les représentants élus ou les parlementaires qui devraient se pencher sur la question des résultats et de la gestion, comment peut-on faire la distinction entre efficacité et intérêt public?

Par exemple, si l'on recueille les informations seulement auprès des cadres, on va peut-être avoir uniquement les bonnes nouvelles. Faudrait-il donc aller chercher les informations aux échelons inférieurs? Je comprends bien les questions de rapports. Peut-être que votre bureau pourrait servir d'ombudsman à cet égard, ou peut-être le faites-vous déjà?

Mme Barrados: Il est clair que les comités parlementaires sont les principaux organes d'orientation des décisions politiques sur les activités et les programmes du gouvernement. Le défi est d'avoir un flux d'information cohérent qui vous fournisse tous les éléments nécessaires pour prendre ce genre de décisions.

Il y a plusieurs façons d'y parvenir. L'un des aspects de l'équation consiste à obtenir des informations sous une forme utile. Comme le gouvernement s'oriente vers une gestion axée sur les résultats, on commence à avoir beaucoup de mesures. C'est un exercice qui a tendance à se faire de façon continue, et ces mesures sont le genre de choses qu'il faut demander pour obtenir ce genre d'information.

L'évaluation des programmes a été un fiasco. Elle n'a pas donné de bons résultats. Nous avons maintenant une nouvelle politique. On s'est engagé à réinvestir dans ce type d'évaluation et nous devrions donc assister à des progrès de l'évaluation des programmes. Les mécanismes existent déjà au gouvernement, il suffit de les stimuler et de les renforcer.

D'un autre côté, nous effectuons des évaluations d'optimisation des ressources en examinant les programmes et leurs activités. Nous sommes souvent confrontés à des problèmes qui se

reporting. As the Auditor General said, we will provide assurance on reports when we are asked.

These different vehicles exist. I do not think I have a neat and tidy solution.

Senator Spivak: Would you comment on the issue of whether information should come only from management? Could it not also come from those lower down in the system, for example, scientists? How would you deal with that, and how would you suggest we deal with it?

Ms Barrados: In terms of managing for results, we expect that anyone who is working in an area would be inputting into those measurement systems. In the context of health protection, you may in fact be posing somewhat different questions. It may be more of a question on differing scientific opinions, where there is not a consensus. That would not be quite the same thing as a measurement system.

The performance measurement system of a program includes how much is accomplished. I would expect anyone delivering that program to input those things into a system, and I would expect those to be added up and you would receive the results. You then know how many cheques were delivered, or how many jobs were created.

I think your question relates more to situations where there exists a process of making judgments about determining approval or no approval, and you have someone who does not agree.

Mr. Desautels: I would like to add two comments, Mr. Chairman. I fully understand the concerns of Senator Spivak. It is important to have in the system strong and rigorous standards for evaluation of programs, even when management within a department conducts them. There must be some kind of monitoring of how well those standards are being followed.

That is the role of the Treasury Board secretariat. Their recently adopted policy is meant to do that. We will, as an organization, in the future be monitoring how well they are doing their central monitoring role. That will bring some equilibrium and objectivity into the system.

In addition, in our last report we talked a bit about our legislation. Our legislation, at this point, has some restrictions on what we can do on the effectiveness front. This reflects a concern that some people had when the legislation was drafted back in the 1970s about the danger of the Auditor General getting involved in policy.

As we said, with the experience that we have gained since then, we know how to navigate in that particular world. It is time to drop that particular restriction on our ability to conduct effectiveness audits in the future.

The Chairman: You have left us with a lot of food for thought, both in your opening statement and the dialogue so far as Parliament's role is concerned. Before I move on to the next theme, I would like to comment in regard to the Estimates and the

présentent à l'échelle du gouvernement et nous avons donc tendance à examiner les rapports. Comme l'a dit le vérificateur général, nous fournissons au besoin des assurances sur la teneur des rapports.

Tous ces véhicules existent, mais je ne pense pas avoir une solution parfaitement propre et nette.

Le sénateur Spivak: À votre avis, l'information devrait-elle venir uniquement des cadres? Ne pourrait-on pas aller la chercher aussi aux échelons inférieurs du système, par exemple auprès des chercheurs scientifiques? Que faites-vous à cet égard, et que devrions-nous faire à votre avis?

Mme Barrados: En matière de gestion en fonction de résultats, nous nous attendons à ce que tous les individus travaillant dans un domaine apportent leur contribution à ces systèmes de mesure. Dans le contexte de la protection de la santé, on va peut-être poser des questions un peu différentes. On risque d'avoir des divergences d'opinions scientifiques, une absence de consensus. Ce ne serait pas la même chose qu'un système de mesure.

Dans le système de mesure du rendement d'un programme, on évalue le degré d'accomplissement. À mon avis, c'est aux personnes qui gèrent ce programme d'entrer ces informations dans le système, et j'imagine qu'on ajoute toutes ces informations et qu'on obtient les résultats. On sait alors combien de chèques ont été envoyés ou combien d'emplois ont été créés.

Je pense que votre question porte plus sur les situations où l'approbation ou le refus sont une question de jugement et où il y a quelqu'un qui n'est pas d'accord.

M. Desautels: J'aimerais ajouter deux commentaires, monsieur le président. Je comprends parfaitement les préoccupations du sénateur Spivak. Il est important qu'il y ait dans le système des normes fortes et rigoureuses d'évaluation des programmes, même si ce sont les cadres d'un ministère qui font cette évaluation. Il faut qu'il y ait un contrôle quelconque pour s'assurer que ces normes sont bien respectées.

C'est le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor. Il a récemment adopté une politique qui sert précisément à cela. Notre organisation va aussi vérifier à l'avenir s'il s'acquitte bien de ce rôle de contrôle central. Cela amènera un certain équilibre et une certaine objectivité dans le système.

De plus, dans notre dernier rapport, nous parlons un peu de notre loi. À l'heure actuelle, cette loi limite ce que nous pouvons faire sur le plan de l'efficacité. Cela s'explique par le fait qu'à l'époque où la loi a été rédigée dans les années 70, certaines personnes craignaient que le vérificateur général se mêle de politique.

Comme nous l'avons dit, compte tenu de l'expérience que nous avons acquise depuis, nous savons naviguer maintenant dans ce monde. Le moment est venu de lever cette restriction pour que nous puissions faire des vérifications d'efficacité à l'avenir.

Le président: Vous nous avez donné abondamment matière à réflexion, tant dans votre exposé initial que dans tout ce débat sur le rôle du Parlement. Avant de passer au thème suivant, j'aimerais faire un commentaire sur le Budget et l'examen des crédits.

supply process. One of the things that I like is your suggestion of forcing the Commons committees, although not necessarily only the Commons committees, to do more work on the Estimates, and come up with a real report based upon a real examination. That would reintroduce something into the system that has been missing for a long time, and that is, a certain amount of political tension, properly understood.

When the Estimates left the old Committee of the Whole 30-odd years ago, the tension went out of the system. We are aware of all of the flaws of the old system, but the problem with the present system is that it is programmed to the convenience of the executive, and to some extent the convenience of honourable members. Everything happens on a fixed day, no matter what.

I think your suggestion is good on, and we will be pursuing it also to see how we can help in that process.

I want now to move to the second theme, which is that of public service reform.

Senator Banks: Perhaps if we have some time left over at the end, it might be useful to us if the Auditor General could give us a quick précis of the nature of the Alberta legislation to which he referred.

I am from Alberta, sir, and I am delighted to hear that we are still regarded as pioneers, as we always have been.

I have a two-sided question to ask. A great amount of public service is provided to the workings of Parliament, not to parliamentary appropriations for other purposes, but to make Parliament work. I am hopeful that, in your time in office, you have had a chance to examine the delivery of that particular service. If so, perhaps you would comment on anything of interest that you have determined during that time.

Second, the current buzzword is "outsourcing." I know that on several occasions and in a few publications you have talked about your concern that when the delivery system of a government program is farmed out, or outsourced, or let out by contract to non-governmental agencies, that a moat is put into place in terms of accountability as between the delivery of the service and the people being served. In other words, there is a disconnect between the people on the ground who are actually delivering the service on the one hand, and the people who decide that the service ought to be delivered, on the other. Perhaps you would comment on that observation, please?

Mr. Desautels: The first question dealt with public servants working for parliamentary institutions and working to make Parliament work. Yes, in the past we have looked at that question. First, around 1990, we looked at the activities of the people who work for the House of Commons and then the people who work for the Senate. That examination was finished shortly after I arrived. Subsequently, we conducted a review of the joint services of the two houses, and we made a number of recommendations to increase efficiency in the delivery of these services to our

J'aime bien votre idée d'obliger les comités des Communes, et d'ailleurs pas nécessairement uniquement les comités des Communes, à travailler plus sur le Budget et à présenter un véritable rapport fondé sur un véritable examen. Cela permettrait de rétablir dans le système quelque chose qui manque depuis longtemps, à savoir un certain degré de tension politique bien entendue.

Quand on a cessé d'examiner le Budget en comité plénier il y a une trentaine d'années, toute la tension s'est relâchée. Nous sommes tous bien conscients des lacunes qui existaient dans l'ancien système, mais le problème du système actuel, c'est qu'il est programmé pour plaire à l'exécutif, et dans une certaine mesure pour plaire aux députés. Tout se passe un jour fixe quoi qu'il arrive.

Je pense que votre suggestion est excellente, et nous allons poser la question pour voir si nous pouvons apporter quelque chose en ce sens.

J'aimerais maintenant passer au deuxième thème, celui de la réforme de la fonction publique.

Le sénateur Banks: S'il nous reste un petit peu de temps à la fin, il serait peut-être utile que le vérificateur général nous fasse brièvement le point sur la nature de la loi de l'Alberta à laquelle il a fait allusion.

Je viens de l'Alberta, et je suis enchanté d'apprendre que nous sommes encore considérés comme des pionniers, comme nous l'avons toujours été.

J'ai une double question à poser. Une grande partie des activités des fonctionnaires est consacrée au fonctionnement du Parlement, non pas à d'autres affectations de crédits parlementaires, mais au simple fonctionnement du Parlement. J'espère qu'au cours de votre mandat vous avez eu l'occasion d'examiner le fonctionnement de ce service particulier, et si c'est le cas, peut-être auriez-vous des remarques intéressantes sur ce que vous avez pu constater à cette occasion.

Deuxièmement, le mot à la mode, c'est «l'impartition». Je sais qu'à plusieurs reprises et dans diverses publications vous avez déjà manifesté une certaine inquiétude parce que quand on sous-traite ou qu'on impartit un programme gouvernemental, qu'on le donne à contrat à des organismes non gouvernementaux, on crée un fossé au niveau de la reddition de comptes entre ceux qui fournissent le service et ceux qui le reçoivent. Autrement dit, il y a une solution de continuité entre les gens qui fournissent le service d'un côté et ceux qui décident qu'il faut le fournir de l'autre. Avez-vous quelque chose à dire sur cette remarque?

M. Desautels: La première question concernait les fonctionnaires qui travaillent pour les institutions du Parlement, pour faire fonctionner le Parlement. Effectivement, nous nous sommes penchés sur la question dans le passé. Tout d'abord, vers 1990, nous avons examiné les activités des gens qui travaillent pour la Chambre des communes, puis de ceux qui travaillent pour le Sénat. Cet examen a été terminé peu après mon arrivée. Par la suite, nous avons examiné les services communs des deux Chambres et présenté diverses recommandations pour améliorer

parliamentary institutions. These were, on the whole, well accepted.

That series of audits was basically a follow-up from a much earlier audit, conducted in the 1980s, that had revealed some significant problems in the functioning of the House of Commons at the time. That audit led to a series of major reforms in the 1980s, and the second series came up with more positive conclusions on the running of the institution, but there were still some opportunities for real improvement.

The last audit was performed about eight years ago, so some time has elapsed, but we have no immediate plans to do it again. However, my successor may think differently.

In respect of your second question, outsourcing is a broad subject, Mr. Chairman, and there are many different forms. If we are implying the contracting out of certain services, that is a pretty straightforward mechanism or management issue. Whenever you contract out a service, there is still a link between the department that does the contracting out and the contractor. It does not matter how much the contract is for; the department is still, in my view, fully accountable for the performance of the contractor and the delivery of the service. Although at times there could be attempts to blur that relationship, in my book when you contract out you are still fully responsible.

Other situations are quite different. I mentioned in my opening remarks "new governance arrangements" or "delegated arrangements," whereby the government will transfer significant sums of money into what are called "arm's length organizations" and let them implement a program, whether it be scholarships or the funding of innovation projects or technology projects. However, the organization that receives the money is technically at arm's length from government, and has a great deal of latitude in terms of implementing the program. Those are the arrangements that cause us the most concern, because it is in those situations where, in my opinion, there is a break in the link between Parliament, which authorizes the spending of the public funds, and the ultimate delivery of the public service. I have spoken at length about that in my last report.

In my closing comments, I would encourage this committee, or other committees, to focus on that particular phenomenon because it is still continuing. As we speak, there are more and more such organizations being proposed, and they must be looked at very carefully because, down the road, we may find that there are large sums of public funds being spent in that fashion with very little oversight by Parliament.

Senator Bolduc: Would you rate the CPP Investment Board in that group?

Mr. Desautels: The CPP Investment Board is, in my view, in that category. It is a slightly different kind of organization, but the concerns that I have raised would apply to them. When that legislation was passed, we made representations to the Finance

l'efficacité de la prestation de ces services à nos institutions parlementaires. Ces recommandations ont dans l'ensemble été bien reçues.

Cette série de vérifications était essentiellement un suivi d'une vérification bien antérieure, menée au cours des années 80, qui avait mis en évidence des problèmes importants dans le fonctionnement de la Chambre des communes à l'époque. Cette vérification a débouché sur une série d'importantes réformes au cours des années 80, et la deuxième série a débouché sur des conclusions plus positives concernant le fonctionnement de l'institution, mais il restait tout de même certaines possibilités d'amélioration significative.

La dernière vérification remonte à huit ans environ, et cela fait donc déjà un certain temps, mais nous n'avons pas l'intention de la reprendre dans l'immédiat. Toutefois, mon successeur ne sera peut-être pas de cet avis.

Pour ce qui est de votre deuxième question, l'impartition est un vaste sujet, monsieur le président, et elle peut prendre de multiples formes. S'il s'agit simplement de sous-traiter certains services, il existe un mécanisme ou un dispositif de gestion assez clair. Si vous sous-traitez un service, il y a toujours un lien entre le ministère qui sous-traite et le sous-traitant. Peu importe le montant du contrat, c'est toujours le ministère qui est à mon avis pleinement responsable du rendement du sous-traitant et de la prestation du service. Même si l'on essaie parfois d'estomper ce rapport, pour moi, si vous sous-traitez un service, vous en restez quand même pleinement responsable.

Dans d'autres cas, c'est très différent. J'ai parlé dans mes remarques liminaires de «nouveaux mécanismes de régie» ou «mécanismes de régie déléguée», en vertu desquels le gouvernement transfère d'importants montants à des organisations dites «sans lien de dépendance» pour qu'elles mettent en oeuvre un programme, que ce soit des bourses ou le financement de projets d'innovation ou de projets technologiques. Or, l'organisation qui reçoit l'argent est techniquement sans lien de dépendance avec le gouvernement et dispose d'une grande latitude de mise en oeuvre du programme. Ce sont ces mécanismes qui nous inquiètent le plus, car c'est dans ce genre de situations que se produit à mon avis cette solution de continuité entre le Parlement, qui autorise l'engagement de fonds publics, et la prestation concrète d'un service public. J'en ai abondamment parlé dans mon dernier rapport.

Pour terminer, j'encouragerais votre comité ou d'autres comités à se concentrer sur ce phénomène particulier car il se poursuit. En ce moment même, il y a de plus en plus de propositions d'organisations de ce genre, et il faut les examiner de très près car nous risquons un jour de nous apercevoir qu'on dépense ainsi des montants publics considérables qui échappent presque totalement à l'examen du Parlement.

Le sénateur Bolduc: Classeriez-vous le Conseil de placement du Régime de pensions du Canada dans cette catégorie?

M. Desautels: Effectivement, à mon avis le Conseil de placement du Régime de pensions du Canada appartiendrait à cette catégorie. C'est une organisation un peu différente, mais les préoccupations que je viens de formuler vaudraient aussi dans ce

Committee of the House of Commons at the time, that we should have the right of oversight on that board. As a result of that, we have been given a right of access to the records of the board and the files of the auditor of the board. However, we are not the auditors of that board. The arrangement is acceptable, but the board holds a different status from the foundations that I have talked about. Those foundations are at arm's length, whereas the CPP Investment Board is more in the nature of a Crown corporation within government.

Senator Bolduc: There will be billions of dollars there in a few years.

Senator Banks: Let us assume that it is desirable to have, for varying purposes and in some cases at arm's length, institutions that receive parliamentary appropriations, and that they ought to be of some intrinsic value. Do you believe it is possible for such an institution to be at arm's length if it is subject to audit by the Auditor General of Canada, in the same sense that a government department might be? Failing that, what kind connections do you envision that would permit that agency to be at arm's length, on the one hand, and audited by the Auditor General at the same time?

Mr. Desautels: Mr. Chairman, I can conceive that there could be situations where it would be desirable to have an arm's length organization, particularly if you are attempting to set up a partnership with other levels of government or other private sector institutions. That would also apply if you were attempting to lever the government contribution by bringing in contributions from other participants. My point is that you must be careful when you set up those kinds of organizations. In certain circumstances, of course, they could be quite appropriate. When they are appropriate, though, we have to ensure that we set them up properly so that accountability to Parliament is well served.

It is possible to have arrangements like that with a number of partners that are structured such that you have even better accountability than in the traditional form of delivery by government departments. You must think about that up front when you enter into those arrangements.

However, you must also be careful not to justify that concept all of the time. There are certain foundations that exist for a single purpose: to spend the particular amount of money that the government has set aside for them to spend on a particular program. In those situations, you must think through the link that should exist between that organization, the sponsoring department and Parliament itself.

I might add that in answering this question, I was reminded of one thing that I mentioned in my opening statement. In the United Kingdom, the Sharman committee looked into this matter and created certain basic rules. These rules specified that where public funds are being approved by Parliament, they should be subject to public accountability and public audit. I would commend this particular report to the committee if you wish to refer to it when you are considering this matter further.

cas. Quand le projet de loi a été adopté, nous avons dit au Comité des finances de la Chambre des communes qu'il fallait nous donner un droit de regard sur ce Conseil. En conséquence, on nous a donné un droit d'accès aux dossiers du Conseil et aux dossiers du vérificateur du Conseil, mais nous n'en sommes pas les vérificateurs. C'est un mécanisme acceptable, mais le statut du Conseil n'est pas le même que celui des fondations dont j'ai parlé. Ces fondations n'ont aucun lien de dépendance, alors que le Conseil de placement du Régime de pensions du Canada est plutôt une sorte de société d'État au sein du gouvernement.

Le sénateur Bolduc: Mais d'ici quelques années, il y aura des milliards de dollars là-dedans.

Le sénateur Banks: Supposons qu'il soit souhaitable d'avoir des institutions qui reçoivent des crédits parlementaires pour diverses raisons, et dans certains cas sans lien de dépendance, et qu'elles aient une valeur intrinsèque quelconque. Pensez-vous que ce genre d'institution peut exister sans lien de dépendance si elle est soumise à une vérification du vérificateur général du Canada exactement comme un ministère peut l'être? À défaut de cela, quel genre de liens envisageriez-vous pour qu'un tel organisme puisse fonctionner sans lien de dépendance d'un côté, mais être en même temps vérifié par le vérificateur général?

M. Desautels: Monsieur le président, je comprends qu'il puisse y avoir des situations où il est souhaitable d'avoir une organisation sans lien de dépendance, surtout si l'on essaie de mettre sur pied un partenariat avec d'autres paliers de gouvernement ou d'autres institutions du secteur privé. C'est aussi le cas si l'on essaie d'amplifier la contribution du gouvernement en faisant appel aux contributions d'autres intervenants. Ce que je dis, c'est qu'il faut être prudent quand on organise ce genre de mécanismes. Dans certains cas, évidemment, ils sont tout à fait pertinents. Mais cela n'empêche que même dans ce cas-là, il faut veiller à les organiser correctement pour assurer une bonne reddition de comptes au Parlement.

On peut avoir des mécanismes de ce genre avec divers partenaires en les structurant de manière à avoir une reddition de comptes encore meilleure que dans le cas où les services sont traditionnellement fournis par les ministères. Mais il faut y penser dès le début de la mise sur pied de ces mécanismes.

Il faut cependant prendre soin de ne pas justifier constamment ce principe. Certaines fondations n'existent que dans un but unique: dépenser le montant d'argent particulier que le gouvernement leur confie pour l'exécution d'un programme donné. Dans ce cas, il faut clairement définir le lien entre l'organisation, le ministère de tutelle et le Parlement lui-même.

J'ajouterais que cette question m'a rappelé quelque chose que je disais dans mon exposé d'introduction. Au Royaume-Uni, le Comité Sharman s'est penché sur cette question et a énoncé certaines règles fondamentales. Ces règles stipulent que lorsque le Parlement approuve l'engagement de crédits publics, ces crédits doivent faire l'objet d'une reddition de comptes et d'une vérification publiques. Si vous avez l'intention de creuser plus en profondeur cette question, je vous recommande de vous reporter à ce rapport.

Senator Banks: Perhaps I might ask a specific question about some of the traditional institutions that receive parliamentary appropriations, and which, I think, are not subject to audit in the normal course of events by the Auditor General.

For example, I refer to the Canada Council which was audited by the Auditor General at its request. The Canada Council reports to Parliament through a minister, and their accounts are public. The reports are tabled annually. I believe that is correct for the Canada Council, and also for the CBC and the Social Sciences and Humanities Research Council. Am I correct that those organizations, in the normal course of events, are not subject to audit by the Auditor General of Canada?

Mr. Desautels: All the granting councils are subject to audit by the Auditor General.

Senator Banks: The Canada Council believes that it is not.

The Chairman: Senator Banks is a former member of that Council. You can confirm that they are, Mr. Desautels.

Mr. Desautels: The granting councils, Mr. Chairman, are all subject to audit by our office.

Senator Gustafson: Chapters 24 and 25 of your report dealt extensively with the provision of service for the federal health and safety regime and food inspection. You also indicated quite clearly that the Canadian Food Inspection Agency has a responsibility which combines that of four other agencies that existed formerly.

As Chairman of the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry, I would say that the bulk of our mail is from people who are concerned about mad cow Disease, hoof and mouth disease, and these other serious things that are threatening Europe at the moment. Thank goodness we have not had any outbreaks here.

Are you satisfied that our health inspection agencies are doing all that can be done? That is a serious question.

The Chairman: I know it is a serious question. Before Mr. Desautels answers, let me say that, from a procedural point of view, I am hereby declaring an end to the theme approach. I knew when I agreed to do it that it would not work. I told you that you cannot teach old dogs new tricks, honourable senators. From now on, I will take names and you are free, as indeed you have indulged yourselves so far, to ask questions on any of the themes that I have mentioned or none of them at all.

Senator Gustafson, you have put a question to the Auditor General. If he feels that it is within his purview, I invite him to answer it.

Mr. Desautels: Mr. Chairman, as Senator Gustafson said, we looked at a number of regulatory programs in our last report, and the Canadian Food Inspection Agency was one of those programs. We made a number of comments about their practices. We looked at the food inspection activities as opposed to the issues dealing with health of animals and plants, which is also an important part

Le sénateur Banks: Je pourrais peut-être poser une question précise sur certaines des institutions traditionnelles qui bénéficient de crédits parlementaires qui, je crois, ne sont pas vérifiés normalement par le vérificateur général.

Je songe par exemple au Conseil des arts du Canada qui a été vérifié par le vérificateur général à sa propre demande. Le Conseil des arts du Canada fait rapport au Parlement par le biais d'un ministre, et ses comptes sont publics. Ses rapports sont déposés chaque année. Je crois que c'est la procédure correcte pour le Conseil des arts du Canada ainsi que pour Radio-Canada et le Conseil de recherches en sciences humaines. Ai-je bien raison de dire que ces organisations ne sont pas soumises en temps normal à la vérification du vérificateur général du Canada?

M. Desautels: Tous les conseils dispensateurs sont sujets à vérification par le vérificateur général.

Le sénateur Banks: Ce n'est pas l'avis du Conseil des arts.

Le président: Le sénateur Banks est un ancien membre de ce Conseil. Vous pouvez lui confirmer que c'est le cas, monsieur Desautels.

M. Desautels: Tous les conseils dispensateurs sont soumis à notre vérification, monsieur le président.

Le sénateur Gustafson: Aux chapitres 24 et 25 de votre rapport, vous vous étendez en profondeur sur la prestation de services pour le régime de santé et sécurité et l'inspection des aliments. Vous précisez aussi clairement que l'Agence canadienne d'inspection des aliments a une responsabilité qui englobe celles des quatre organes qui existaient précédemment.

En tant que président du Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, je dois dire que l'essentiel du courrier que nous recevons vient de personnes qui s'inquiètent de la maladie de la vache folle, de la fièvre aphteuse et des diverses autres menaces qui pèsent actuellement sur l'Europe. Dieu merci, nous n'avons pas eu de flambée ici jusqu'à présent.

Êtes-vous convaincu que nos organes d'inspection sanitaire font tout ce qu'il est possible de faire? C'est une question grave.

Le président: Je sais que c'est une question grave. Avant que M. Desautels réponde, je dois dire, aux fins de notre procédure, que j'abandonne à partir de maintenant la démarche axée sur des thèmes. Je savais quand j'avais accepté de procéder de cette manière que cela ne marcherait pas. Je vous ai dit qu'on ne pouvait pas apprendre aux vieux singes à faire des grimaces, honorables sénateurs. Désormais, je prendrai les noms et vous aurez toute liberté, comme vous ne vous en êtes pas privés, de poser des questions sur n'importe lequel des thèmes que j'ai mentionnés ou sur autre chose.

Sénateur Gustafson, vous avez posé une question au vérificateur général. S'il pense que cela relève de sa compétence, je l'invite à répondre.

M. Desautels: Monsieur le président, comme l'a dit le sénateur Gustafson, nous avons examiné divers programmes réglementaires dans notre dernier rapport, et notamment le cas de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Nous avons formulé divers commentaires sur leurs pratiques. Nous avons examiné les activités d'inspection des aliments par opposition aux problèmes

of their mandate. Disease in certain animal groups was not part of that particular audit. We were looking at the food being consumed by Canadian consumers.

Nevertheless, we raised a number of issues as to how the agency was carrying out its work, and the extent to which it was using proper risk analysis by applying its resources in those areas with the most risk. We also had concerns on how the agency was dealing with what is called the "non-registered federal sector," which is the dry stuff that you buy in your grocery store, and is an important part of what we consume. We had concerns about that as well.

On the whole, we said that our food inspection practices compare well with the rest of the world. Our food products are accepted by other countries without further inspection in a majority of cases. Despite the fact that we raised concerns about certain significant problems, we think that the practices of the food agency compare quite well with what we know in the rest of the world.

I should also add that the Food Inspection Agency is one of those organizations that are required by legislation to report on its performance. We have also been critical of the quality of the agency's report on its performance. We have been at them now for about three years trying to get them to improve their reporting on their own performance. At last news, they have accepted to work with us to further improve their reports.

Senator Stratton: Since we now have poetic licence, courtesy of Senator Gustafson, I would like to return to the questions asked by Senator Banks regarding Crown corporations. Before I get into that, sir, I want to thank you for your participation with this committee on various issues throughout your mandate. It has been most appreciated, and valuable.

With respect to Crown corporations, what do you think is the appropriate relationship with a Crown corporation? We are constantly dealing with relationships between the minister and the Crown corporation for which that minister is responsible. Is there an appropriate relationship that should exist, in your view?

Mr. Desautels: Mr. Chairman, the regime that was put in place within the federal government back in 1983 or 1984 is generally quite sound. It defines the relationship between Crown corporations and the government, and how corporate plans and budgets for Crown corporations are to be approved, et cetera. There is a fairly sound regime in place for the management of the entire Crown corporation portfolio.

In our last report, we raised certain issues about the governance of Crown corporations. The issues revolved around the appointment of members to the boards of Crown corporations, and the role of boards in the appointment of the CEOs of Crown corporations, and also how government was equipped to play the

de santé des animaux et des végétaux, qui sont aussi un aspect important de leur mandat. Cette vérification ne portait pas sur les maladies de certains groupes d'animaux. Nous nous concentrons simplement sur les aliments consommés par les consommateurs canadiens.

Néanmoins, nous avons soulevé diverses questions sur la façon dont l'Agence exécute son travail et la mesure dans laquelle elle effectue une bonne analyse des risques en concentrant ses ressources sur les secteurs présentant le plus de risques. Nous étions aussi préoccupés par la façon dont l'Agence s'occupait de ce qu'on appelle le «secteur fédéral non enregistré», c'est-à-dire tous les produits de conservation qu'on achète à l'épicerie, et qui constituent une bonne partie de ce que nous consommons. Cela aussi nous préoccupait.

Dans l'ensemble, nous avons estimé que nos pratiques d'inspection des aliments se comparaient assez favorablement à celles en vigueur ailleurs dans le monde. La plupart du temps, les autres pays acceptent nos produits alimentaires sans procéder à des inspections supplémentaires. En dépit de certaines préoccupations que nous avons formulées à propos de certains problèmes importants, nous estimons que les pratiques de l'Agence se comparent tout à fait favorablement à ce qui se fait ailleurs dans le monde.

J'ajoute que l'Agence d'inspection des aliments est une des organisations tenues par la loi de présenter des rapports sur son rendement. Nous avons aussi critiqué la qualité du rapport de l'Agence sur son rendement. Cela fait trois ans maintenant que nous essayons de les faire améliorer les rapports sur leur rendement. Aux dernières nouvelles, ils ont accepté de collaborer avec nous en ce sens.

Le sénateur Stratton: Puisque nous pouvons maintenant pratiquer la licence poétique, par la grâce du sénateur Gustafson, j'aimerais revenir sur les questions que le sénateur Banks a posées à propos des sociétés d'État. Mais avant cela, monsieur, je souhaiterais vous remercier de votre collaboration avec notre comité sur diverses questions durant tout votre mandat, une collaboration précieuse que nous avons énormément appréciée.

En ce qui concerne les sociétés d'État, quels devraient être à votre avis les bons liens avec une société d'État? Nous nous occupons sans cesse des liens entre le ministre et la société d'État dont il est responsable. À votre avis, devrait-il y avoir un type de lien approprié dans ce cas?

M. Desautels: Monsieur le président, le régime mis en place au gouvernement fédéral en 1983 ou 1984 est globalement sain. Il définit les rapports entre sociétés d'État et gouvernement et la façon dont les plans d'entreprise et les budgets des sociétés d'État doivent être approuvés, etc. C'est un régime de gestion de l'ensemble du portefeuille des sociétés d'État assez sain.

Dans notre dernier rapport, nous avons soulevé certains problèmes de régie des sociétés d'État. Il s'agissait surtout de la nomination des membres des conseils d'administration de ces sociétés d'État et du rôle de ces conseils pour la nomination des PDG des sociétés d'État, et aussi de la mesure dans laquelle le

role that was anticipated in the legislation vis-à-vis Crown corporations. We had some serious concerns about all three issues.

In respect of appointments to boards, we felt that not enough consideration was being given to the needs of the boards for the different kinds of talent that were on their boards. We felt that there should be better consultation between those who make the appointments to boards and the Crown corporations themselves, to ensure the right balance of talent on the boards.

Similarly, with the appointment of CEOs, many Crown corporations do this without reference to the boards. Therefore, the boards do not take ownership of that particular function. That method also creates an awkward relationship between the CEO and the board afterwards. Thus we recommend a more proactive role by the boards in the selection of CEOs to Crown corporations.

In terms of the role of government in monitoring Crown corporations, we felt that they had lost some capacity in that area, and that they needed to rebuild that capacity.

Senator Stratton: This leads to my other questions. In respect of the spin-off for new corporations, Parks Canada, Canada Customs and Revenue Agency and the Canadian Food Inspection Agency, do you believe that was done in part to get out of the quagmire of dealing with the civil service regulations? I am concerned that while they have undertaken this change, at the same time the government does not seem to have dealt with the fundamental problem of restructuring the civil service. If you recall, we did a report in February of 1999, entitled "Retention and Compensation Issues in the Public Service." Your capstone report mentioned the failed attempts to reform the public service, such as PS2000 and the more recent Rêlève. Paragraph 304 on page 85 of your capstone report states:

I believe the time has come for the government to consider establishing an independent review aimed at producing reform proposals and the accompanying draft legislation.

Would you care to comment on those two issues?

Mr. Desautels: The first issue is one of spin-off of new agencies and why it was done. Was it done to get out from under the rigidity of the public service regulations? Officially, that was not the reason. However, I believe in one case, in particular the Canada Customs and Revenue Agency, that was a major factor. They were having serious problems with hiring and keeping the people that they needed to get the job done. The constraints of the public service rules were preventing them, according to them, from doing their jobs correctly. That was, at least in their case, a definite factor in pushing for a status other than "department."

gouvernement était vraiment en mesure de s'acquitter du rôle qui lui est attribué dans la législation régissant les sociétés d'État. Ces trois questions nous préoccupaient beaucoup.

Pour ce qui est de la nomination des membres des conseils d'administration, nous estimions qu'on ne tenait pas suffisamment compte des besoins des conseils d'administration dans le choix des compétences des personnes nommées à ces conseils. Nous estimions que, pour avoir un meilleur éventail de compétences à ces conseils d'administration, il fallait améliorer les consultations entre ceux qui procèdent aux nominations et les sociétés d'État elles-mêmes.

Pour ce qui est de la nomination des PDG, c'est un peu la même chose: de nombreuses sociétés d'État le font sans consulter le conseil d'administration. Autrement dit, les conseils d'administration n'assument pas la responsabilité de cette fonction. C'est un dispositif qui crée en outre des liens ambigus entre le PDG et le conseil par la suite. Nous recommandons par conséquent que les conseils d'administration interviennent plus activement dans le choix des PDG des sociétés d'État.

Enfin, en ce qui concerne le rôle de contrôle des sociétés d'État exercé par le gouvernement, nous avons eu l'impression que le gouvernement avait perdu du terrain dans ce domaine et qu'il fallait qu'il retrouve cette capacité.

Le sénateur Stratton: Ceci m'amène à mes autres questions. Dans le cas des nouvelles sociétés, Parcs Canada, l'Agence canadienne des douanes et du revenu et l'Agence canadienne d'inspection des aliments, pensez-vous que cette initiative a eu en partie pour motivation la volonté de se sortir du borbier des problèmes de réglementation de la fonction publique? Ce qui m'inquiète, c'est que tout en entreprenant ces modifications, le gouvernement ne semble pas s'être attaqué vraiment au problème fondamental de la restructuration de la fonction publique. Vous vous souvenez peut-être que nous avons publié en février 1999 un rapport consacré au maintien des effectifs et à la rémunération des fonctionnaires. Dans votre rapport récapitulatif, vous parlez des échecs des tentatives de réforme de la fonction publique telles que Fonction publique 2000 et plus récemment La Relève. Au paragraphe 304 de votre rapport, vous dites:

Je crois que le moment est venu pour le gouvernement d'envisager de procéder à un examen indépendant visant à produire des propositions de réforme et de loi en la matière.

Pourriez-vous nous parler de ces deux questions?

M. Desautels: La première concerne la création de nouvelles agences et la raison pour laquelle on l'a fait. Est-ce que c'était pour échapper à la rigidité de la réglementation de la fonction publique? Officiellement, non. Toutefois, je pense que dans un cas, à savoir l'Agence canadienne des douanes et du revenu, cela a constitué un facteur important. Ils avaient beaucoup de difficulté à recruter et à maintenir le personnel nécessaire pour faire le travail. Les contraintes de la réglementation de la fonction publique les empêchaient, à ce qu'ils disaient, de faire correctement le travail. Cela a été, dans ce cas au moins, une des raisons fondamentales pour lesquelles on a recherché un statut différent de celui d'un «ministère».

In the case of the Canadian Food Inspection Agency, I believe the situation was somewhat different. We were putting together activities that belonged in different departments into a single agency, so the considerations were a little different. In any case, in all of those instances, because the status was changed for that purpose, we should ensure that they make full use of this new status.

However, it begs the question: If that is the reason, why not do it for everybody or, conversely, instead of doing that, why not fix the system so that it is workable? One way or the other it seems to be happening piece by piece, as we say in our report, as opposed to happening as a result of a well-thought-through policy.

In my view, this is something to look at. I hope that the recommendations that we make will lead to that result. In fact, Senator Stratton, when our task force recommends to the government an action-oriented plan in proposed legislation, we think that that speaks to fixing the system as quickly as possible. In that way, there is less need for people to want release from the system in the future. At the same time, attempting to learn from our experience in relation to the success of the revenue agency and the food inspection agency could provide direction in respect of the kind of reform that should be brought about for the rest of the public service.

Senator Stratton: A few days after your report was tabled, the President of the Treasury Board announced a time frame of one and a half years to bring forward major changes in the laws governing the public service. How realistic do you think that time frame is? That is not to suggest that they should take a longer period of time, but you would not want to give them a deadline that would ensure failure because of lack of time. Do you think that one and a half years is a realistic time frame?

Mr. Desautels: It is a tight time frame, but the process has to be done that way. There has been enough study of the issues; there is no need for much more study. When we talk about an action-oriented task force, it is not to do more studies but, rather, to propose a plan of action to the government. That could be done reasonably quickly. From there, it would go to Parliament, where a little more time would be required because there are many considerations: Union issues and collective bargaining issues are involved. This is not done lightly. One and a half years seems like a short time, but I would not want to see it take much longer than that. There is a window of opportunity now that should be utilised.

The Chairman: I voted against both the Parks Canada and the Canada Customs and Revenue Agency bills partly because I felt that they were slipping away from Parliament. That may still be a problem, although I was quite encouraged to hear what you said in one of your reports on that subject. Also, I felt that it was so obvious — and they did not make too many bones about it in both cases — that they were trying to get out from under the relevant legislation governing the public service.

Dans le cas de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, je pense que la situation était un peu différente. Il s'agissait de regrouper au sein d'une unique agence des activités qui étaient disséminées dans divers ministères, donc les considérations étaient un peu différentes. Quoi qu'il en soit, dans tous ces cas, puisque c'est pour cela qu'on a modifié le statut des organismes, nous devons veiller à ce qu'ils exploitent pleinement ce nouveau statut.

Toutefois, la question évidente qui se pose dans ce cas, c'est la suivante: si c'est là la raison, pourquoi ne pas le faire pour tout le monde ou, à l'inverse, au lieu de choisir cette voie, pourquoi ne pas rectifier le système pour qu'il fonctionne correctement? D'une manière ou d'une autre, on a l'impression que tout cela se fait au coup par coup, comme nous le disons dans notre rapport, et non pas dans le cadre d'une politique soigneusement réfléchie.

À mon avis, c'est quelque chose à approfondir. J'espère que les recommandations que nous formulons déboucheront sur ce résultat. En fait, sénateur Stratton, quand notre groupe de travail recommande au gouvernement d'adopter un plan axé sur l'action dans un projet de loi, nous pensons que l'idée, c'est de réparer le système le plus rapidement possible, de façon à éviter qu'à l'avenir d'autres organismes cherchent à sortir de ce système. En même temps, les leçons que nous pourrions tirer du succès de l'Agence du revenu et de l'Agence d'inspection des aliments pourraient nous donner des pistes pour le genre de réforme à mettre en place dans le reste de la fonction publique.

Le sénateur Stratton: Quelques jours après la présentation de votre rapport, le président du Conseil du Trésor a annoncé un calendrier d'un an et demi pour apporter des modifications importantes aux lois régissant la fonction publique. Trouvez-vous ce calendrier réaliste? Je ne veux pas nécessairement dire qu'ils devraient prendre plus longtemps, mais on n'a pas envie de leur imposer une date limite qui les acculera forcément à l'échec parce qu'ils n'auront pas assez de temps. Trouvez-vous qu'un an et demi, c'est réaliste?

M. Desautels: C'est un délai serré, mais c'est comme cela qu'il faut faire. On a suffisamment étudié les problèmes, on n'a plus besoin d'études. Quand on parle d'un groupe de travail axé sur l'action, l'idée n'est pas de réaliser encore d'autres études mais plutôt de proposer un plan d'action au gouvernement. Cela peut se faire de façon assez rapide. À partir de là, on passerait au Parlement, où il faudrait prendre un peu plus de temps parce qu'il y a de multiples choses à prendre en compte: les questions syndicales et les questions de négociation collective. Ce sont des choses qui ne se font pas à la légère. Un an et demi, cela semble serré, mais je ne souhaiterais pas que ce travail dure beaucoup plus longtemps que cela. Il y a un créneau qu'il faut exploiter maintenant.

Le président: J'ai voté contre les projets de loi sur Parcs Canada et sur l'Agence canadienne des douanes et du revenu en partie parce que j'avais l'impression que ces agences allaient échapper au Parlement. C'est peut-être encore un problème, mais j'ai tout de même été assez réconforté par ce que vous dites à ce sujet dans un de vos rapports. J'ai aussi trouvé qu'il était manifeste — et ils ne se sont pas gênés pour le dire dans les deux cas — que leur objectif était de se dégager de la législation pertinente régissant la fonction publique.

In that we are talking about an enormous number of civil servants who are now out from under that legislation, I was quite bemused when, in one case, a public service union supported the initiative. It is the first time that a public service union has ever called me to support a government bill; it was quite an event. I do not know what this will do for public service cohesion and morale, or does it matter?

Mr. Desautels: Mr. Chairman, in my capstone report I talk a bit about that. I said that in the past, the approach of the Canadian federal government has been to have in place a fairly uniform public service with the same rules of entry, promotion, classification and remuneration. That, in itself, has made the system difficult to manage because to maintain that uniform approach has not been easy. I encourage the government to consider, without getting into policy but as a reminder only, other models from around the world that are more decentralized and seem to be working not that badly.

By decentralized, I mean that more authority is given to individual departments to manage human resources, to classify positions, and to put in place remuneration schemes that can vary to some degree from one department to another. Therefore, you could have a system whereby there would be more delegation to departments, but you would still maintain some fundamental principles of the public service so that you do not have 25 public services. While you can recognize differences from one department to another, there would still be some cohesion within the public service.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: I would like to thank you for your remarkable work on the past few years. I wish you a very happy and sunny retirement.

When I arrived in the Senate, I had some concerns which I still have today. When you are auditing accounts, if you see every year the same request under an older convention, for instance the 1944 Civil Aviation Convention which means a financial burden for the taxpayers, is it your responsibility to draw the government's attention to the fact that the time has come to review that Convention and possibly to make the appropriate recommendations to make sure that Canadian taxpayers will not be adversely affected by a Convention which went unnoticed for such a long time? I am mentioning just one case, but there are others. Would you suggest the appointment of a committee outside the parliamentary system, or a parliamentary committee or even a committee within the department itself?

Mr. Desautels: You mentioned older conventions, but we could even mention on a broader scale the many legislations which are becoming obsolete. The answer to your question is yes. Occasionally, during our audits, when we find that legislation is ambiguous or difficult to enforce, we mention them to Parliament in our reports. However, we do this carefully because we respect the laws which are passed by Parliament. But occasionally, Members of Parliament have been grateful to us when we

Comme il s'agit d'un nombre énorme de fonctionnaires qui échappent maintenant à cette législation, j'ai été sidéré de voir que dans un cas un syndicat de la fonction publique appuyait cette initiative. C'est la première fois qu'un syndicat de la fonction publique me téléphone pour donner son appui à un projet de loi du gouvernement; c'était à marquer d'une croix blanche. Je ne sais pas quel effet cela aura sur la cohésion et le moral de la fonction publique, mais est-ce que vraiment tout cela a une importance?

M. Desautels: Monsieur le président, dans mon rapport récapitulatif, j'en parle un peu. Je dis que dans le passé, le gouvernement fédéral canadien avait pour principe d'avoir une fonction publique relativement uniforme avec les mêmes règles d'entrée, de promotion, de classification et de rémunération, ce qui en soi a rendu le système difficile à gérer car il n'était pas facile de maintenir cette uniformité générale. Sans vouloir me mêler de politique, mais à simple titre de rappel, j'encouragerais le gouvernement à examiner le cas d'autres pays dans le monde qui sont plus décentralisés et dont les modèles semblent fonctionner assez bien.

Quand je parle de décentralisation, je veux dire qu'on donne plus de pouvoir aux ministères pour gérer leurs ressources humaines, classer les postes, et adopter des barèmes de rémunération qui peuvent différer quelque peu d'un ministère à l'autre. On peut ainsi avoir un système où l'on délègue plus de pouvoir aux ministères, tout en maintenant les principes fondamentaux de la fonction publique de façon à ne pas se retrouver avec 25 fonctions publiques différentes. Tout en reconnaissant les différences entre les divers ministères, on conserverait une certaine cohésion de la fonction publique.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: J'aimerais vous remercier pour l'excellent travail que vous avez fait au cours des dernières années. Je vous souhaite une très belle retraite au soleil.

À mon arrivée au Sénat, j'avais des préoccupations et je les ai encore. Lorsque vous faites la vérification des comptes, si vous voyez chaque année la même demande qui relève d'une convention ancienne, par exemple, la Convention relative à l'aviation civile de 1944, qui impose un fardeau financier aux contribuables, est-il de votre responsabilité de porter à l'attention du gouvernement que le moment est arrivé de réviser la Convention et, peut-être, donner les recommandations nécessaires pour s'assurer que la population canadienne ne soit pas pénalisée pour une Convention qu'on a laissé dormir si longtemps? Je souligne un cas, mais il y en a d'autres. Suggérez-vous aussi de former un comité à l'extérieur du système parlementaire, un comité parlementaire ou même un comité qui relève du ministère lui-même?

M. Desautels: Vous parlez de conventions anciennes, mais on pourrait élargir la question et parler de nombreuses lois qui commencent à être dépassées par les événements. La réponse à votre question est, oui. À l'occasion, lorsque nous faisons des vérifications et que nous notons des lois ambiguës ou difficiles d'application, nous les portons à l'attention du Parlement dans nos rapports. Nous le faisons avec une certaine précaution parce que nous respectons les lois adoptées par le Parlement. Mais à

identified pieces of legislation which were becoming obsolete or needed to be amended. We have not commented in the past few years on the 1944 Convention on International Civil Aviation, but we did so in several other cases.

I would add that the Canadian government, when it reviewed programs in 1995 — it was a thorough and exhaustive review of the various governmental programs — questioned most of the government activities. At that time, and even before under the previous government, a number of agencies were terminated because they no longer met today's requirements. Those periodic reviews are very healthy and provide a means of questioning conventions or even agencies which are no longer meaningful.

In our report, we wrote that even though the government now has a surplus in its annual budget, it should nevertheless stick with the same discipline as when we reviewed programs in 1995 so that all programs will be reviewed on a regular, cyclical basis, and will be consistently questioned as a result of close reviews like the 1995 reviews.

The 1995 review was a good exercise, but it was a one-time review. We should make sure that such controls are applied on an ongoing basis for all programs, maybe not necessarily every year, but on some cyclical basis.

Senator Ferretti Barth: Do you think, as the Auditor General overseeing all the government's accounts, that it is important to sound the alarm with respect to those old conventions? If it is within your mandate, maybe you should be making recommendations in this respect.

According to your report, the Swiss Air crash, off Peggy's Cove in Nova Scotia, has been costing us \$53 million. Those figures have not been made public, but if people hear about it, it will certainly create quite a stir.

The review of conventions every five years is a well-founded process, whether it deals with the International Civil Aviation Convention or other conventions.

[English]

The Chairman: The problem seems to be that the country where the air crash occurs must pay the costs that follow. Canada is particularly vulnerable so it seems, in the financial sense, because of the expanse of our territory and the great number of international flights that overfly our territory.

Mr. Desautels: Mr. Chairman, I do not know what more I can add. We have not looked at this specific convention, but there are other examples where we have made recommendations that government reconsider legislation in certain areas. We recently did work on immigration and refugee status and, as a result of that work, I believe there has been reconsideration of certain pieces of

l'occasion, les parlementaires nous sont reconnaissants si nous pouvons identifier des situations où la loi devient un peu dépassée par les événements ou a besoin d'être corrigée. Nous n'avons pas commenté, au cours des années récentes, sur la Convention relative à l'aviation civile de 1944, mais en fait, nous l'avons fait dans plusieurs autres situations.

J'ajouterai également que le gouvernement canadien, en 1995, lorsqu'il a fait la revue des programmes — ce fut un exercice d'examen mur à mur des différents programmes gouvernementaux —, avait remis en question la plupart des activités gouvernementales. À ce moment-là, et même avant, sous l'ancien gouvernement, bon nombre d'organismes avaient été éliminés parce qu'ils ne répondaient plus aux besoins d'aujourd'hui. Ces exercices, effectués de façon périodique, sont très sains et peuvent remettre en question des conventions ou même des organismes qui n'ont plus leur raison d'être.

Dans notre rapport, nous avons dit que même si le gouvernement se trouvait maintenant en situation d'excédant dans son budget annuel, nous devions nous conformer à une discipline semblable à celle qui avait été faite lors de la revue des programmes en 1995, afin que tous les programmes soient révisés de façon régulière, sur une base cyclique, et qu'ils soient continuellement remis en question après des examens rigoureux, tels ceux suivis en 1995.

Ce qui a été fait en 1995, a été un bon exercice, mais cela n'a été fait qu'une fois. Il faut s'assurer que cette même rigueur soit appliquée continuellement à tous les programmes, peut-être pas à tous les ans, mais sur une base cyclique quelconque.

Le sénateur Ferretti Barth: Croyez-vous, en tant que vérificateur général qui avez en main tous les comptes du gouvernement, qu'il soit important de sonner l'alarme devant des conventions aussi vieille? Il faudrait peut-être, si c'est dans votre mandat, faire des recommandations à ce sujet.

L'écrasement de l'appareil de la Swiss Air, au large de Peggy's Cove en Nouvelle-Écosse, selon votre rapport, nous coûte 53 millions de dollars. Ces données ne sont pas du domaine public, mais si la population vient à savoir cela, elle va certainement sursauter.

L'exercice de revoir les conventions tous les cinq ans est bien fondé. Cela vaut pour la Convention relative à l'aviation civile et pour d'autres conventions.

[Traduction]

Le président: Apparemment, le problème vient de ce que c'est le pays où se produit la catastrophe aérienne qui doit payer les coûts que cela entraîne. Le Canada est particulièrement vulnérable, apparemment, au plan financier, vu l'étendue de notre territoire et la multitude de vols internationaux qui le survolent.

M. Desautels: Monsieur le président, je ne vois pas ce que je pourrais ajouter de plus. Nous n'avons pas étudié cette convention particulière, mais il y a d'autres exemples de cas où nous avons recommandé au gouvernement de revoir la loi. Récemment, nous nous sommes penchés sur la question de l'immigration et du statut de réfugié, et à la suite de cette étude, je crois qu'on a revu

governing legislation. However, we have not considered the particular convention mentioned.

There must be sufficient transparency in government reporting so that the cost of being part of a certain convention comes through in the public reporting and is clearly visible to everyone concerned. If we judge that it is too expensive, there might be a debate around it, but at least we would know.

Senator Finnerty: In your final report, you talked about the poor quality of record keeping in some of the departments caused by their fear of access to information requests. Could you elaborate on the nature and extent of the poor quality of record keeping? Is the problem recent, and are measures being implemented to correct the situation?

Mr. Desautels: This issue has been raised by both the Information Commissioner and ourselves. The problem is due not only to concerns that public servants may have about access to information, but it is also due in part as well to cut backs in certain functions in the 1990s, so that there are now fewer people responsible for maintaining proper records in government departments.

The use of electronic mail and other electronic devices has also posed new challenges. While these electronic means of communication offer a great deal of potential, they have resulted in much correspondence previously captured on paper being captured only electronically. There is not that much assurance that those records are being saved for future reference. While this has been an opportunity, it has also brought about certain risks.

Those two factors are at the top of the list of concerns that some people may have about documenting information because it would be accessible under access to information. That is an unfortunate reaction. This makes it difficult sometimes to reconstruct government decisions. It is difficult to capture how previous decisions were made so that one can learn from history when making future decisions. It is something that we think must be addressed. There are some technological solutions, but there must be a desire or commitment to maintain good records. It is a problem. We have not made a detailed study of that, but we have expressed a concern. We hope that those who have the responsibility for maintaining proper archives in departments will react. I feel that our office should revisit this item in future years to determine whether there has been an improvement.

The Chairman: Colleagues, we have already gone somewhat beyond our normal 90 minute time span, and I do not want to keep the witnesses and senators too long. I do have Senators Kinsella, Spivak, Bolduc and Banks on my list for some short second-round questions.

Senator Kinsella: Mr. Chairman, I would like to refer to your December report, in particular chapters 24 and 25, which were mentioned by Senator Gustafson. You discuss several issues

certain elements of the law that governs these domains. However, we have not examined the convention in question.

It must be that the reports of the government be sufficiently transparent so that each can clearly state in the public reports what we as citizens pay for certain conventions. If this cost seems excessive, we could organize a debate, but in any case the public would be informed.

Le sénateur Finnerty: Dans votre rapport final, vous parlez de la médiocre qualité de la tenue des dossiers dans certains ministères parce que ces ministères ont peur des demandes d'accès à l'information. Pourriez-vous nous parler un peu plus de la nature et de l'étendue de cette médiocre qualité de la tenue des dossiers? Est-ce un problème récent et prend-on des mesures pour rectifier la situation?

M. Desautels: C'est une problème qui a été soulevé aussi bien par le Commissaire à l'information que par nous-mêmes. Il vient non seulement des inquiétudes des fonctionnaires au sujet de l'accès à l'information, mais aussi des coupures effectuées dans certaines fonctions au cours des années 90, de sorte qu'il y a moins de personnel maintenant pour s'occuper de tenir correctement les dossiers des ministères.

L'utilisation du courrier électronique et d'autres dispositifs électroniques a aussi entraîné de nouveaux défis. Bien que ces moyens de communication électronique présentent un potentiel considérable, la conséquence de leur mise en place a été que l'on n'enregistre qu'électroniquement une bonne partie de la correspondance qui était précédemment conservée sur papier. Or, il n'est pas certain que tous ces dossiers soient conservés pour référence future. Bien que cette nouveauté ait constitué une ouverture, elle a aussi entraîné certains risques.

Ces deux facteurs viennent en tête de la liste des préoccupations que peuvent avoir des personnes qui voudraient obtenir des précisions en vertu des dispositions d'accès à l'information. C'est une réaction malheureuse. À cause de cet état de choses, il est parfois difficile de reconstruire les raisons des décisions gouvernementales. On a du mal à comprendre pourquoi certaines décisions ont été prises dans le passé et par conséquent à en tirer des leçons pour les décisions futures. C'est un problème sur lequel il faut se pencher à notre avis. Il y a des solutions techniques, mais il faut qu'il y ait une volonté ou un engagement à maintenir de bons dossiers. C'est un problème. Nous n'avons pas fait d'étude détaillée sur la question, mais nous avons simplement exprimé cette inquiétude. Nous espérons que les responsables du maintien de bons services d'archivage dans les ministères réagiront. Je pense qu'il faudrait que notre bureau revienne sur cette question dans les années à venir pour voir si la situation s'est améliorée.

Le président: Chers collègues, nous avons déjà dépassé nos 90 minutes habituelles et je ne voudrais pas garder trop longtemps les témoins et les sénateurs. J'ai sur ma liste les sénateurs Kinsella, Spivak, Bolduc et Banks pour une deuxième série de brèves questions.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le président, je voudrais revenir sur votre rapport de décembre, en particulier les chapitres 24 et 25 auxquels a fait allusion le sénateur Gustafson.

related to our federal health and safety regime and our food inspection system.

Chapter 24.107 states:

The public confidence in government's use of science and technology to protect the health and safety of Canadians has been shaken by recent crisis. The continued lack of sound impact assessments of proposed and existing regulations also undermines the credibility of government science. Without credible science, health and safety regulatory programs can be challenged as untrustworthy sources of information and subservient to political policy or special interests.

Would you explicate the issue of the public losing confidence and the credibility of science? It is of great concern to many honourable senators.

Mr. Desautels: In a number of the regulatory programs at which we looked as part of this effort, and also in other work of the office, for instance in the fishery, we noted, in certain departments, a loss of capacity to carry out the scientific work needed to buttress the mandate of that department or those departments concerned. When that happens, of course, the department is more vulnerable to pressure from different lobby groups. We believe it is important to ensure that departments that have clear responsibilities in the development and implementation of regulatory programs also have the capacity to deliver on those mandates.

Among other issues, there is a shortage of scientific personnel in a number of these departments. There must to be a real push to recruit and fill the vacancies. In these reports we talked about vacancies in the biologics area in Health Canada. Similarly, there are many openings in the area of nuclear safety. Filling positions would help alleviate this problem and make the departments less vulnerable to the kind of risks about which we are talking.

Senator Kinsella: Do you think that the Senate should carry out an inquiry into that area?

Mr. Desautels: I would welcome that. We have invested a lot of effort in this. The whole area of regulation — setting regulations, overseeing the implementation and enforcement — is a tremendously important area. It does not always involve the spending of huge public funds, but it has a huge impact on people.

It can have an impact on the health and safety of Canadians. It also has an impact on costs of different organizations and businesses. It is a tremendously important subject.

Vous y abordez diverses questions liées au régime fédéral de santé et de sécurité et à notre système d'inspection alimentaire.

Au paragraphe 107 du chapitre 24, on peut lire:

La confiance du public dans l'usage que le gouvernement fait des sciences et de la technologie en vue de protéger la santé et la sécurité de la population canadienne a été ébranlée par des crises récentes. L'absence continue d'études d'impact satisfaisantes sur les propositions de règlements et les règlements en vigueur nuit également à la crédibilité de la démarche scientifique au gouvernement. À défaut de s'appuyer sur une démarche scientifique crédible, les programmes de réglementation en matière de santé et de sécurité risquent d'être dénoncés comme étant peu dignes de confiance et au service de la cause politique ou d'intérêts particuliers.

Pourriez-vous nous expliquer ce problème de perte de confiance du public et de crédibilité de la science? C'est quelque chose qui préoccupe énormément de nombreux honorables sénateurs.

M. Desautels: Dans plusieurs des programmes de réglementation sur lesquels nous nous sommes penchés dans le cadre de ce travail, ainsi qu'à l'occasion d'autres travaux de notre bureau, par exemple dans le domaine des pêches, nous avons constaté que certains ministères n'avaient pas la capacité d'effectuer les travaux scientifiques nécessaires pour mener à bien leur mission. Dans ce genre de situation, évidemment, le ministère devient plus vulnérable aux pressions de divers groupes de lobbying. Nous estimons qu'il est important de veiller à ce que les ministères qui ont des responsabilités claires en matière d'élaboration et de mise en oeuvre de programmes de réglementation aient aussi la capacité de s'acquitter de ces mandats.

Entre autres, on constate une pénurie de personnel scientifique au sein de plusieurs de ces ministères. Il faut vraiment faire un gros effort pour recruter et combler les postes vacants. Dans ces rapports, nous parlons des postes vacants dans le secteur de la biologie à Santé Canada. Il y a aussi de nombreuses ouvertures dans le secteur de la sécurité nucléaire. Si l'on comblait les postes vacants, on atténuerait ce problème et on permettrait aux ministères de devenir moins vulnérables au genre de risques dont nous parlons.

Le sénateur Kinsella: Pensez-vous que le Sénat devrait enquêter sur la question?

M. Desautels: Je m'en réjouirais. Nous avons consacré énormément d'efforts à ce problème. Toute la question de la réglementation — l'élaboration des règlements, la supervision de leur mise en oeuvre et de leur application — est extrêmement importante. Elle n'implique pas toujours des investissements gigantesques de fonds publics, mais elle a des répercussions énormes sur la population.

Elle peut aussi avoir des répercussions sur la santé et la sécurité des Canadiens. Elle a aussi un impact sur le coût des diverses organisations et entreprises. C'est un sujet d'une importance colossale.

Senator Gustafson: The major problem seems to be independence from government. Government tends to protect their own programs and their own assessment of situations. How do we achieve independence?

Perhaps a Senate committee would be the best independent means available. Having sat in both the Houses, I consider the Senate to be quite independent.

Ms Barrados: Mr. Chairman, it is a difficult issue because scientists in government are not scientists in an academic area. Scientists are there to support the policies that the government has in place. However, it is a good to ask about the standards, and how their work is reviewed.

Senator Kinsella: There are two levels of science — government science and academic science.

Senator Gustafson: That is the problem..

Ms Barrados: I would not say there are two levels of science; but scientists are working in different environments, and a common debate among scientists is who determines what they should do. If you are an academic, you have a different degree of freedom than you do if you are working in government.

Senator Spivak: This issue of scientists and scientific credibility is important. For example, the Royal Society of Canada recently came out with a bald statement that the substantial equivalence notion that is being used in looking at genetically modified food has absolutely no scientific basis whatsoever. There are many other areas where that applies.

My question comes back to the issue of public confidence, which was by Senator Kinsella. You mention the new food hazards in chapter 25. We have talked about antibiotics, food allergies and diseases. You talk about residue testing that has become a routine part of inspection. It may seem like a small issue, but it is not.

I have been trying, through the Library of Parliament, to obtain basic information about drugs that are given to farm animals and the allowable residues in foods. I also want to know about the legal status of many such drugs that have received notices of compliance, but have not been listed under table 3 of the food and drug regulations. Some years ago, the CFIA received a legal opinion that the way in which Health Canada was proceeding — not publishing residue limits for these drugs — was untenable under the law. There are hundreds of drugs for which there are no maximum residue limits by law. That is a major health question.

My attempts to obtain information have met with some evasion. Have you investigated that specific matter of delays in setting drug residue limits? This is a very important question, as we found when we did the rBST study. Do you think it would be

Le sénateur Gustafson: Le grand problème semble être l'indépendance à l'égard du gouvernement. Le gouvernement a tendance à protéger ses propres programmes et à s'en tenir à sa propre évaluation des situations. Comment peut-on parvenir à l'indépendance?

Peut-être un comité du Sénat serait-il la meilleure formule indépendante. Ayant siégé dans les deux Chambres, j'estime que le Sénat est tout à fait indépendant.

Mme Barrados: Monsieur le président, c'est une question délicate car les chercheurs scientifiques du gouvernement ne sont pas des chercheurs scientifiques universitaires. Ils sont là pour promouvoir les politiques du gouvernement. Néanmoins, il serait bon de s'interroger sur les normes et sur l'examen du travail de ces chercheurs.

Le sénateur Kinsella: Il y a deux niveaux de science — la science au gouvernement et la science universitaire.

Le sénateur Gustafson: C'est là le problème.

Mme Barrados: Je ne dirais pas qu'il y a deux niveaux de science, mais plutôt que les chercheurs travaillent dans des contextes différents, et que la question de savoir qui décide de ce qu'ils doivent faire revient régulièrement dans leurs discussions. Si on est dans le secteur universitaire, on dispose d'une marge de liberté qui n'est pas la même que si l'on travaille au gouvernement.

Le sénateur Spivak: La question des chercheurs et de leur crédibilité est importante. Par exemple, la Société royale du Canada a récemment affirmé sans ménagement que la notion d'équivalence en substance utilisée pour examiner les aliments génétiquement modifiés n'avait pas le moindre fondement scientifique. Et cela s'applique à bien d'autres secteurs.

Ma question me ramène à ce problème de la confiance du public, comme le disait le sénateur Kinsella. Vous parlez des nouveaux dangers alimentaires au chapitre 25. Nous avons parlé des antibiotiques, des allergies alimentaires et des maladies. Vous parlez de l'analyse des résidus qui est devenue un élément courant de l'inspection. Cela peut sembler être un petit problème, mais ce n'est pas le cas.

J'ai essayé d'obtenir à la Bibliothèque du Parlement des informations de base sur les médicaments qu'on donne aux animaux de ferme et les résidus autorisés dans les aliments. J'aimerais aussi connaître le statut juridique de nombreux médicaments de ce genre qui ont obtenu un certificat de conformité mais ne figurent pas au tableau 3 de la réglementation des aliments et drogues. Il y a quelques années, l'Agence canadienne d'inspection des aliments a obtenu un avis juridique selon lequel la façon dont procédait Santé Canada — en ne publiant pas les limites résiduelles pour ces médicaments — était indéfendable en droit. Il y a des centaines de médicaments pour lesquels la loi ne fixe pas de limites résiduelles maximales. C'est une grande question de santé.

Quand j'ai essayé de me renseigner, je me suis heurtée à un certain flou. Avez-vous déjà enquêté sur le problème particulier de la lenteur à fixer des limites résiduelles pour les médicaments? C'est une question très importante, comme nous l'avons constaté

helpful for a Senate committee to study that issue in relation to public confidence in food safety? As I am sure you are aware, concerns about this issue are growing.

Mr. Desautels: Mr. Chairman, with your permission I would ask Mr. Neil Maxwell from our office, who carried out the work in the food inspection agency, to answer Senator Spivak's question.

Mr. Neil Maxwell, Principal, Sectoral Audits, Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development: The issue that the senator raises is an important one. It has received much public attention, and has been discussed at length publicly by experts in the field of food safety. It is also an issue that has been the subject of review by the European Community; several aspects of the Canadian Food Inspection Agency's programs in an audit done over the course of the last year; and a report that was finalized in the last few months.

Senator Spivak: "Administration active," I believe is the term for those drugs. Am I correct?

Mr. Maxwell: I would not pretend to talk with a great deal of technical authority about that. It is an important area of their work. In a sense, it probably illustrates how important this agency's work is because it is just one of many different programs that they are responsible for administering. Beyond the question of monitoring for antibiotic residue, they do residue testing of pesticides, in terms of import programs; they have extensive domestic responsibilities, in terms of domestically produced food; and they have responsibilities within the food industry itself, where the majority of their inspectors are active. During the course of our audit, we did not look at that extensively. Certainly, based on what I have heard food experts say, it is important.

Senator Spivak: To clarify, because the question is rather esoteric, is there no legal requirement for drug manufacturers to provide official laboratories with reference standards to detect residue, a legal provision which has proved to be essential for efficient residue control in the European Union? Those standards are not in place and the Canadian Food Inspection Agency has hundreds of drugs that have no maximum residue levels. For example, some time ago they had to recall tonnes of pork because it was discovered that a certain carcinogenic drug could not be administered after a specified time before animals went to slaughter.

We receive a terrific amount of mail on this issue, some as a result of the work done by the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry in its study of rBST. Do you think food safety and public credibility in this area is an appropriate field of study for a Senate committee?

lors de notre étude de la BST. Pensez-vous qu'il serait utile qu'un comité du Sénat étudie ce problème dans le contexte de la confiance du public dans la sécurité des aliments? Comme vous le savez certainement, les inquiétudes à ce sujet ne cessent de croître.

M. Desautels: Monsieur le président, avec votre permission, j'aimerais demander à M. Neil Maxwell, de notre bureau, qui s'est occupé du travail sur l'Agence d'inspection des aliments, de répondre à la question de sénateur Spivak.

M. Neil Maxwell, directeur principal, Vérifications sectorielles, Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable: La question que pose le sénateur est importante. On en a beaucoup parlé dans le public, et les experts du domaine de la sécurité alimentaire en ont abondamment débattu publiquement. C'est aussi un sujet qui a été examiné par la Communauté européenne; il s'est retrouvé dans plusieurs volets des programmes de l'Agence canadienne d'inspection des aliments lors d'une vérification effectuée l'an dernier; et enfin il a fait l'objet d'un rapport qui a été terminé ces mois derniers.

Le sénateur Spivak: Je crois qu'on utilise l'expression «dose administrée» pour ces médicaments, n'est-ce pas?

M. Maxwell: Je ne prétends pas avoir une grande expertise technique sur la question. C'est un aspect important de l'activité de l'Agence. En un sens, cela témoigne probablement de l'importance de son travail car ce n'est qu'un des multiples programmes qu'elle est chargée d'administrer. Outre le contrôle des résidus antibiotiques, ses agents font aussi des contrôles de présence des pesticides dans le cadre des programmes d'importation; ils ont de vastes responsabilités sur le plan intérieur, en ce qui concerne les aliments produits au Canada; et ils ont aussi des responsabilités dans le secteur alimentaire lui-même, où la majorité des inspecteurs exercent leur activité. Au cours de notre vérification, nous n'avons pas creusé cette question très en profondeur. Mais compte tenu de ce que disent les experts en alimentation, c'est certainement quelque chose d'important.

Le sénateur Spivak: Pour clarifier les choses, car c'est une question plutôt ésotérique, les fabricants de médicaments ne sont-ils pas tenus par la loi de communiquer aux laboratoires officiels des normes de détection des résidus, car c'est une disposition juridique qui s'est révélée essentielle pour effectuer un contrôle efficace des résidus dans l'Union européenne? Ces normes n'existent pas et l'Agence canadienne d'inspection des aliments est confrontée à des centaines de produits pour lesquels il n'y a pas de niveau maximum de résidus. Par exemple, il y a quelque temps, on a dû rappeler des tonnes de porc parce qu'on s'était rendu compte qu'un certain produit cancérigène ne devait plus être administré pendant un délai bien déterminé précédant l'abattage des animaux.

Nous recevons énormément de courrier sur cette question, entre autres du courrier qui découle du travail accompli par le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts sur la BST. À votre avis, la sécurité alimentaire et la confiance du public dans ce domaine constitueraient-elles un champ d'investigation approprié pour un comité sénatorial?

Mr. Desautels: Mr. Chairman, my quick answer would be yes, because as a result of our work in the audit of the Food Inspection Agency, we noted that the public is sensitive and interested in those issues. Anything that can be done to properly inform the public is important. A review by a committee of Parliament helps to clarify certain facts and, perhaps, could be helpful to the agency itself. It is one thing if they say it themselves, but if someone else confirms it, that is even better. A good airing of these issues in a committee could be quite useful.

Senator Banks: Referring to an earlier question about the public service, the word that was used was "quagmire" to describe the reason that the government decided to privatize the delivery of some of its services. From another angle, would you please tell us briefly about the competitiveness of the cost of our public service relative to the private world? Does the Government of Canada, with respect to the public service and the labour agreements that attend to the provision of those services, operate in a reasonable and competitive regime, and are we getting our money's worth?

Mr. Desautels: Mr. Chairman, that is a tough question. I will try to be brief. There are certain aspects of human resources management in the public service that are much more expensive than in the private sector. For instance, the whole infrastructure to support human resources management in the public service — personnel officers, payroll officers, et cetera — would be about three times the cost of doing the same work in the private sector. This has been confirmed to me by a number of people who have seen both situations. That is only a small part of the whole public service, of course.

For the rest, the salaries paid in the public sector, on the whole, are quite competitive with the private sector, particularly up to the medium-management level. When you move up the management ranks, the competitiveness of salaries is a problem. However, below that, public service salaries are competitive. In my view, public servants, on the whole, work quite hard. If you are asking me whether we are receiving a day's work for a day's pay, yes, we are. In fact, there has been much stress on the system as a result of cutbacks, such that people at different levels are asked to do much of the same work that had to be done before by more people. People do work hard. There would be an opportunity to get more value if you could simplify work processes and make the working environment more efficient. The example I gave earlier of human resources management and how long it takes to hire staff, to deal with promotions, and to transfer staff, consumes a great deal of time. If we could streamline some of the processes in government, and if people worked as hard, production would increase.

Senator Banks: Do the labour agreements permit the streamlining to which you have just referred, or would we have to go to the Labour Relations Board and get things straightened out?

M. Desautels: Monsieur le président, à priori je dirais que oui, car notre travail de vérification à l'Agence d'inspection des aliments nous a permis de constater que le public était sensible à ces questions et s'y intéressait. Tout ce qui peut contribuer à informer correctement le public est important. En procédant à une étude, un comité parlementaire pourrait clarifier certaines choses et peut-être même aider l'Agence elle-même. C'est bien que les membres de cette Agence disent quelque chose, mais si quelqu'un d'autre le confirme, c'est encore mieux. Il pourrait être très utile de faire le tour complet de la question en comité.

Le sénateur Banks: Lors d'une précédente question au sujet de la fonction publique, on a utilisé le terme «bourbier» pour expliquer la décision du gouvernement de privatiser la prestation de certains services. En prenant les choses sous un angle différent, pourriez-vous en quelques mots nous dire si les coûts à la fonction publique sont compétitifs par rapport à ceux du secteur privé? Est-ce que le gouvernement du Canada, compte tenu des ententes syndicales qui le lient aux fonctionnaires chargés d'assurer ces services, fonctionne de façon raisonnable et concurrentielle, et est-ce que nous en avons pour notre argent?

M. Desautels: Monsieur le président, c'est une question à laquelle il n'est pas facile de répondre. Je vais essayer d'être bref. Certains aspects de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique coûtent beaucoup plus cher que dans le secteur privé. Par exemple, toute l'infrastructure de soutien de la gestion des ressources humaines à la fonction publique — les agents du personnel, les agents de la paie, et cetera — coûte environ trois fois plus que dans le secteur privé. Plusieurs personnes qui connaissent bien les deux contextes me l'ont confirmé. Naturellement, ce n'est qu'un petit aspect de l'ensemble de la fonction publique.

Pour le reste, les traitements versés aux fonctionnaires sont dans l'ensemble très concurrentiels comparativement au secteur privé, notamment jusqu'au niveau des cadres moyens. Quand on passe aux cadres supérieurs, le problème de compétitivité devient plus aigu. Mais aux échelons inférieurs, les traitements des fonctionnaires sont concurrentiels. À mon avis, dans l'ensemble, les fonctionnaires travaillent très dur. Si vous me demandez si nous en avons pour notre argent quand nous versons le salaire quotidien d'un fonctionnaire, je vous répondrai que oui. En fait, les compressions d'effectifs et les coupures ont créé énormément de stress, car par exemple des personnes à divers niveaux doivent maintenant faire le travail qui était accompli auparavant par plusieurs personnes. Les fonctionnaires travaillent dur. On pourrait optimiser leur rendement en simplifiant les processus de travail et en améliorant l'efficacité de l'environnement de travail. Je vous ai mentionné tout à l'heure l'exemple de la gestion des ressources humaines et parlé du temps considérable que l'on passe à recruter du personnel, à s'occuper des promotions, à muter des employés. Si l'on pouvait rationaliser certains de ces processus au gouvernement, et si les fonctionnaires continuaient à travailler aussi fort, la productivité augmenterait.

Le sénateur Banks: Les conventions collectives vous permettent-elles de rationaliser comme vous venez de le dire, ou faudrait-il faire appel à la Commission des relations de travail pour ajuster la situation?

Mr. Desautels: As we stated in this report and other studies we have done, there has been a collection of measures put in place over the last 30 or 40 years, including certain legislation, jurisprudence, and different conventions, that, over time, have made the system heavy. Therefore, it is not a question of merely changing a collective agreement. It is a question of looking at the entire structure that has been put in place.

Senator Banks: Would you describe our personnel management regime — I cannot bring myself to say “human resources” — as inefficient?

Mr. Desautels: Yes, the entire system is inefficient.

The Chairman: Thank you, very much.

You and your colleagues have been patient. I want to give you an opportunity, if you wish, to address stronger protection of the independence of your office. In a nutshell you tell us that your budget at present is negotiated with the Treasury Board officials, and although this has not yet done any harm, it is an uncomfortable arrangement for reasons that I do not think that I need spell out to senators.

You went on to tell us that the UK has a better system of funding that sets the audit office's budget by recommendations after an all-party committee of members of Parliament to the government. This puts the budgetary decision where it rightfully belongs, with the members of Parliament to whom the Auditor General is responsible, rather than with public servants. You say that we could follow the British example within the constraints of the Canadian Constitution for the audit office, and perhaps for other officers of Parliament as well.

I wanted to put that on the record and give you an opportunity, if you wish, to elaborate on it before we wind up this meeting.

Mr. Desautels: Mr. Chairman, your summary of our position has been accurate. It is uncomfortable to negotiate with certain public servants for the funding for our office when in fact we do have, by the very nature of our work, some very serious confrontations with the same people. I must say that, in the past, they have acted quite professionally and things have worked out.

However, I do not think it is an ideal situation. A better situation would be for Parliament itself, because we work for Parliament, to have a more direct say in the level of funding of our office.

As I said, it does not apply only to our office. There are other officers of Parliament who find themselves in the same situation. It has not caused too many problems so far, but it is uncomfortable. If our legislation were to be updated, that is one area that I would like to see changed.

The Chairman: Let us leave it at that. Once again, thank you very much, Mr. Desautels. Let me wish you a happy and

M. Desautels: Comme nous le disons dans ce rapport et dans d'autres études que nous avons effectuées, depuis 30 ou 40 ans, on a mis en place toutes sortes de mesures, notamment des lois, des décisions faisant jurisprudence et diverses conventions qui ont progressivement alourdi le système. Il ne s'agit donc pas simplement de modifier une convention collective, mais de revoir l'ensemble de la structure qui a été mise en place.

Le sénateur Banks: Diriez-vous que notre régime de gestion du personnel — je n'arrive pas à parler de «ressources humaines» — est inefficace?

M. Desautels: Oui, tout le système est inefficace.

Le président: Merci beaucoup.

Vos collègues et vous-même avez été très patients. Je voudrais vous donner l'occasion, si vous le souhaitez, de dire quelques mots sur le renforcement de la protection de l'indépendance de votre bureau. En un mot, vous nous dites que votre budget est actuellement négocié avec les fonctionnaires du Conseil du Trésor et que, même si cela n'a pas eu jusqu'à présent de conséquences négatives, c'est tout de même un mécanisme gênant pour des raisons que je n'ai pas besoin d'expliquer aux sénateurs.

Vous nous avez dit que le Royaume-Uni avait un meilleur dispositif de financement car le budget du bureau de vérification y est décidé par le gouvernement sur recommandation d'un comité de députés de tous les partis du Parlement. Cette décision budgétaire est donc prise là où elle doit l'être, c'est-à-dire que ce sont les députés devant lesquels le vérificateur général est responsable qui la prennent, et non des fonctionnaires. Vous dites que nous pourrions nous inspirer de l'exemple britannique dans le cadre des paramètres de la Constitution canadienne pour le bureau de vérification et peut-être même éventuellement pour d'autres agents du Parlement.

Je tenais à préciser cela pour le compte rendu et à vous donner l'occasion, si vous le souhaitez, de développer un peu cette question avant que nous levions la séance.

M. Desautels: Monsieur le président, vous avez résumé de façon parfaitement exacte notre position. Il est assez gênant de négocier avec certains fonctionnaires le financement de notre bureau alors que, de par la nature même de notre travail, nous sommes amenés à avoir certaines confrontations très marquées avec ces mêmes fonctionnaires. Je dois préciser que dans le passé, ils ont toujours agi de façon très professionnelle et que la procédure a bien fonctionné.

Néanmoins, je pense que cette situation n'est pas idéale. Il vaudrait mieux que le Parlement lui-même, puisque nous travaillons pour le Parlement, ait plus son mot à dire dans le financement de notre bureau.

Comme je l'ai dit, il ne s'agit pas simplement de notre bureau. D'autres agents du Parlement se trouvent dans la même situation. Cette situation n'a pas entraîné trop de problèmes jusqu'à présent, mais elle est gênante. Si l'on met à jour notre loi, j'aimerais bien qu'on modifie ces dispositions.

Le président: Nous en resterons là. Encore une fois, merci beaucoup, monsieur Desautels. Je vous souhaite de couler des

interesting retirement, which you have well earned. Parliament and the country are in your debt.

jours heureux et intéressants au cours d'une retraite que vous avez bien méritée. Notre Parlement et notre pays vous doivent beaucoup.

The committee adjourned.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Office of the Auditor General of Canada:

Denis Desautels, Auditor General;
Maria Barrados, Assistant Auditor General, Audit Operations
Branch;
Neil Maxwell, Principal.

Du Bureau du vérificateur général du Canada:

Denis Desautels, vérificateur général;
Maria Barrados, vérificatrice général adjointe, Direction des
opérations de vérifications;
Neil Maxwell, directeur principal.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Tuesday, April 3, 2001 (*in camera*)
Tuesday, April 24, 2001

Le mardi 3 avril 2001 (à huis clos)
Le mardi 24 avril 2001

Issue No. 6

Fascicule n° 6

Third meeting on:
The Expenditures set out in the Estimates
for the fiscal year ending
March 31, 2002

Troisième réunion concernant:
Les dépenses projetées dans le Budget des
dépenses pour l'exercice se terminant
le 31 mars 2002

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Ferretti Barth
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Cools	Mahovlich
De Bané, P.C.	Stratton
Doody	Tunney

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hervieux-Payette will be replaced at a later date by the name of another senator (*March 29, 2001*).

The name of the Honourable Senator De Bané was substituted for that of the Honourable Senator Banks (*April 23, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Ferretti Barth
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Cools	Mahovlich
De Bané, c.p.	Stratton
Doody	Tunney

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Hervieux-Payette sera substitué à celui d'un autre sénateur à une date ultérieure (*29 mars 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur De Bané est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 23 avril 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, April 3, 2001

(8)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met *in camera* at 9:30 a.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Mahovlich, Murray, Stratton, Tunney (9).

Other senator present: The Honourable Senator Moore (1).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee undertook discussion of its future business.

Canada's Emergency and Disaster Preparedness.

After discussion, it was agreed to invite Ms Margaret Purdy, the Associate Deputy Minister of National Defence responsible for the Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness, to appear before the committee on April 24, 2001 to follow up on the Committee's report on Canada's Emergency and Disaster Preparedness.

Deferred maintenance costs of infrastructures in Canada's post-secondary institutions

The Honourable Senator Moore made a presentation to committee members on the issue of deferred maintenance costs of infrastructures in Canada's post-secondary institutions. After discussion, it was agreed that the committee would hold hearings on this issue in the fall after background information has been prepared by committee staff.

Swissair Investigation

After discussion, it was agreed that the committee hold a meeting on May 1, 2001 on the cost of the Swissair Investigation and the international convention relating to the responsibility for the costs of international air accidents.

Financial Administration of the Judges Act

After discussion, it was agreed that the committee invite the Deputy Minister of Justice to appear before it on May 8, 2001 in relation to the financial administration of the Judges Act.

Canadian International Development Agency

After discussion, it was agreed that the committee invite the Minister responsible for CIDA to appear before it on May 15, 2001 to explain how CIDA was constituted and is now funded.

Public Service Commission

After discussion, it was agreed that the committee invite the President of the Public Service Commission to appear before it on May 29, 2001.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 3 avril 2001

(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à huit clos aujourd'hui, à 9 h 30, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray, c.p., (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Mahovlich, Murray, Stratton et Tunney (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Moore (1).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité discute de ses travaux futurs.

Protection civile au Canada

Après discussion, il est convenu d'inviter Mme Margaret Purdy, sous-ministre associée à la Défense nationale et responsable du Bureau de la protection de l'infrastructure essentielle et de la planification d'urgence, à comparaître devant le comité le 24 avril 2001 pour donner suite au rapport du Comité sur l'examen de la protection civile au Canada.

Report des coûts d'entretien des infrastructures dans les établissements postsecondaires du Canada

L'honorable sénateur Moore présente aux membres du comité un exposé sur le report des coûts d'entretien des infrastructures dans les établissements postsecondaires du Canada. Après discussion, il est convenu que le comité tienne des audiences sur cette question à l'automne, une fois que des documents d'information auront été préparés par le personnel du comité.

Enquête de Swissair

Après discussion, il est convenu que le comité tienne une réunion le 1^{er} mai 2001 sur le coût de l'enquête de Swissair et la convention internationale concernant la responsabilité pour les coûts des accidents aériens internationaux.

Administration financière de la Loi sur les juges

Après discussion, il est convenu que le comité invite le sous-ministre de la Justice à comparaître devant lui le 8 mai 2001 au sujet de l'administration financière de la Loi sur les juges.

Agence canadienne de développement international

Après discussion, il est convenu que le comité invite la ministre responsable de l'ACDI à comparaître devant lui le 15 mai 2001 pour expliquer comment l'ACDI a été constituée et est maintenant financée.

Commission de la fonction publique

Après discussion, il est convenu que le comité invite le président de la Commission de la fonction publique à comparaître devant lui le 29 mai 2001.

Accountability and Reporting to Parliament

After discussion, it was agreed that the committee examine accountability issues and the Estimates and performance of a specific department in the fall after committee staff has prepared background information on these subjects.

At 11:04 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, April 24, 2001

(9)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:33 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bolduc, Cools, De Bané, P.C., Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Mahovlich, Murray, P.C., Tunney (9).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Transportation Safety Board of Canada:

David Kinsman, Executive Director;

William Tucker, Director General of Investigation Operations;

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 1, 2001, the committee continued its examination of the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 2002.

Mr. Kinsman made an opening statement and with Mr. Tucker answered questions from members of the committee.

At 10:28 a.m., the committee continued its meeting *in camera* to discuss its future business.

Remuneration of judges

The committee continued its discussion of April 3, 2001 on the issue of remuneration of judges under the Judges Act and the role of Parliament in the process.

After debate, it was agreed to inform the Minister and Deputy Minister of Justice of the committee's concerns by sending them a summary of the discussion of the present meeting with a request to indicate which one of them is in the most appropriate position to answer the committee's questions.

Canadian International Development Agency

The committee undertook discussion of its decision of April 3, 2001 to invite the Minister responsible for CIDA before the committee. After debate it was agreed that there was no need for the committee to invite the Minister before the committee.

Responsabilité et rapports au Parlement

Après discussion, il est convenu que le comité examine les questions de responsabilité ainsi que le budget des dépenses et le rendement d'un ministère en particulier à l'automne, après que le personnel du comité aura rédigé des documents d'information sur ces sujets.

À 11 h 04, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 24 avril 2001

(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 33, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Cools, De Bané, c.p., Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Mahovlich, Murray, c.p., et Tunney (9).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Bureau de la sécurité des transports du Canada:

David Kinsman, directeur exécutif;

William Tucker, directeur général, Coordination des enquêtes.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 1^{er} mars 2001, le comité poursuit son examen des dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002.

M. Kinsman fait un exposé, puis, avec l'aide de M. Tucker, répond aux questions.

À 10 h 28, le comité poursuit ses délibérations à huis clos en vue d'examiner des travaux futurs.

Rémunération des juges

Le comité a poursuivi son débat du 3 avril 2001 sur la rémunération des juges aux termes de la Loi sur les juges et sur le rôle joué par le Parlement dans le processus.

Après débat, le comité convient qu'il faut informer le ministre et le sous-ministre de la Justice de ses préoccupations en leur envoyant un résumé des délibérations d'aujourd'hui et en leur demandant lequel des deux est le plus en mesure de répondre à ses questions.

Agence canadienne de développement international

Le comité discute de la décision qu'il a prise, le 3 avril 2001, d'inviter le ministre responsable de l'ACDI à comparaître. Après débat, il est entendu que le comité n'a pas besoin d'inviter le ministre à comparaître.

At 11:02 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 11 h 02, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tōnu Onu

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, April 24, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to examine the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2002.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, you may recall that on several occasions Senator Ferretti Barth and others, but principally Senator Ferretti Barth, raised the question of the investigation costs of airline disasters that occur on or near Canadian territory.

At one point, approximately a year ago, we were to have heard from the Chairman of the Transportation Safety Board of Canada, the Honourable Benoit Bouchard. That good intention was overtaken by prorogation of that session of Parliament. Nevertheless, we revisited the issue when the Estimates were before us again. Fortunately, we were able to arrange for the appearance this morning of three officials from the Transportation Safety Board: Mr. David Kinsman, Executive Director of the Transportation Safety Board; Mr. William Tucker, Director General of Investigations Operations; and Mr. Jean Laporte, Director of Corporate Services.

First, we will be looking for up-to-date information on the costs related to the investigation of the Swissair accident of September 1998, which was the occasion for Senator Ferretti Barth's questions.

Second, the officials will provide an overview of the discussions and negotiations relating to the international agreement on responsibility for the costs of air accidents.

Honourable senators, when the representatives of the Transportation Safety Board have completed their testimony, I intend to convene an *in camera* meeting of the committee to discuss future business. However, it is now my pleasure to call on Mr. David Kinsman, Executive Director of the Transportation Safety Board of Canada, who has an opening statement.

Mr. David Kinsman, Executive Director, Transportation Safety Board of Canada: Honourable senators, because I have only recently undertaken my responsibilities as Executive Director of the Transportation Safety Board, I have called upon two of my colleagues, who have already been introduced to you by the Chairman. Mr. Tucker is the Director General of Investigations Operations. He has been with the Transportation Safety Board for the 11 years of its existence. He was with the Canadian Aviation Safety Board prior to that.

[*Translation*]

To my right is Mr. Jean Laporte, Director of Corporate Services and Senior Financial Officer for the Transportation Safety Board.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 24 avril 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2002.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, vous vous souvenez peut-être qu'à plusieurs reprises le sénateur Ferretti Barth et d'autres, mais principalement le sénateur, ont soulevé la question du coût des enquêtes des catastrophes aériennes qui se produisent sur le territoire canadien ou à proximité.

À un certain moment, il y a environ un an, le président du Bureau de la sécurité des transports du Canada, l'honorable Benoit Bouchard, devait comparaître devant nous. Cette bonne intention ne s'est pas concrétisée à cause de la prorogation de la session parlementaire. Néanmoins, nous avons considéré de nouveau la question lorsque le Budget des dépenses nous a été à nouveau présenté. Heureusement, nous avons pu organiser la comparution ce matin de trois hauts fonctionnaires du Bureau de la sécurité des transports: M. David Kinsman, directeur exécutif du Comité de la sécurité, M. William Tucker, directeur général chargé de la coordination des enquêtes, et M. Jean Laporte, directeur des services intégrés.

Premièrement, nous allons examiner les renseignements à jour concernant les frais relatifs à l'enquête de la catastrophe de la compagnie Swissair de septembre 1998, qui est à l'origine des questions posées par le sénateur Ferretti Barth.

Deuxièmement, les hauts fonctionnaires nous fourniront un aperçu des discussions et négociations relatives à l'accord international concernant la responsabilité des coûts des catastrophes aériennes.

Honorables sénateurs, lorsque les représentants du Bureau de la sécurité des transports auront terminé leur témoignage, j'ai l'intention de réunir le comité à huis clos pour discuter de nos travaux futurs. Cependant, j'ai maintenant le plaisir de donner la parole à M. David Kinsman, directeur exécutif du Bureau de la sécurité des transports du Canada, qui a une déclaration préliminaire à faire.

M. David Kinsman, directeur exécutif, Bureau de la sécurité des transports du Canada: Honorables sénateurs, étant donné que je n'occupe que depuis récemment mon poste de directeur exécutif du Comité de sécurité des transports, j'ai fait appel à deux de mes collègues que le président vous a déjà présentés. M. Tucker est le directeur général chargé de la coordination des enquêtes et il a été membre du Bureau de la sécurité des transports depuis qu'il existe soit 11 ans. Il était auparavant avec le Bureau de sécurité de l'aviation canadienne.

[*Français*]

À ma droite, M. Jean Laporte, directeur des services intégrés et agent financier supérieur pour le Bureau de la sécurité des transports.

[English]

With your indulgence, Mr. Chairman, I would like to make a few brief opening remarks and then respond to your questions.

[Translation]

With your permission, I will be speaking mostly in English. However, I will be happy to answer your questions in your preferred official language.

[English]

We appear before you this morning to respond to questions that have arisen about the costs of the ongoing investigation into the tragic crash of Swissair Flight 111 off the coast of Nova Scotia in September of 1998. In a broader sense, you have also posed questions concerning Canada's obligation to absorb the costs for such an investigation.

I believe you already have background material on the Transportation Safety Board, so I will not repeat our mandate or our operating principles. However, I would like to re-emphasize the importance that has been attached to the element of independence for the agency by the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act. This independence is a critical factor in principle as well as in practice in ensuring that investigations are conducted in a fully objective fashion and, just as important, are seen nationally and internationally as being uninfluenced by external interests.

I will begin with a brief discussion of the costs of the investigation to this point. We have provided you with a breakdown of the costs incurred by Canada as of the end of the fiscal year 2000-2001. On the first page of the summary we have provided that breakdown by department and agency. For the TSB these are incremental costs — that is to say, costs above and beyond normal operating costs — and they are attributable directly to the Swissair Flight 111 recovery and investigation activity. Although the Transportation Safety Board had no direct control over the costs incurred by other departments and agencies, all of those costs were charged against TSB appropriations for ease of accounting and visibility.

The second page of the summary takes these same total incremental costs and breaks them down by activity. You will note that a significant percentage of the total costs are attributable to the unique circumstances of this accident and the extensive efforts applied to the search, recovery and identification of human remains, personal effects and aircraft wreckage. Those are the first three items of activity on the sheet.

Because the accounting framework did not arrange costs according to these activities, the distribution of costs represented on this page are approximations only. We are confident, however, that they are representative of the distribution of costs by the activities listed.

I would like to emphasize that these are only the costs to Canadians in the federal accounting framework. Clearly there

[Traduction]

Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais faire quelques brèves observations préliminaires et ensuite répondre à vos questions.

[Français]

Si vous me le permettez, je ferai la plupart de mes commentaires en anglais, mais il me fera plaisir de répondre à vos questions dans les deux langues officielles, selon vos préférences.

[Traduction]

Nous comparaissons devant vous ce matin pour répondre aux questions qui ont été soulevées au sujet des frais de l'enquête en cours sur la catastrophe aérienne du vol 111 de la Swissair au large de la côte de Nouvelle-Écosse en septembre 1998. Dans un sens plus large, vous avez aussi posé des questions concernant l'obligation du Canada d'acquitter les coûts d'une telle enquête.

Je crois que vous possédez déjà de la documentation sur le Comité de sécurité des transports, et donc je ne répéterai pas l'énoncé de notre mandat ou nos principes de gestion. Cependant, j'aimerais à nouveau souligner l'importance que la Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports attache à l'indépendance du Bureau de la sécurité des transports. Cette indépendance est un facteur critique, en principe de même qu'en pratique, pour veiller à ce que les enquêtes soient menées de façon totalement objective et, ce qui est tout aussi important, qu'elles soient vues au pays et à l'étranger comme exemptes de l'influence d'intérêts extérieurs.

Je commencerai par discuter brièvement des coûts des enquêtes jusqu'ici. Nous vous avons fourni une ventilation des coûts engagés par le Canada à la fin de l'exercice financier 2000-2001. Sur la première page du tableau récapitulatif, nous vous avons fourni la ventilation par ministère et organisme. Pour le BST, ce sont des coûts additionnels — c'est-à-dire des coûts qui dépassent les coûts normaux de gestion — et ils sont attribuables directement aux travaux d'enquête et de récupération du vol 111 de la Swissair. Même si le Bureau de sécurité du transport n'a aucun contrôle direct sur les coûts contractés par d'autres ministères et organismes, tous ces coûts sont imputés au crédit du BST pour faciliter la comptabilité et assurer la visibilité.

La deuxième page du tableau récapitulatif reprend le total de ces mêmes coûts additionnels et les répartit par activité. Vous noterez qu'un pourcentage important du total de ces coûts est attribuable aux circonstances exceptionnelles de cet accident et aux efforts intensifs déployés pour la recherche, la récupération et l'identification des restes humains, des effets personnels et de l'épave. Ce sont les trois premiers postes d'activité qu'on trouve sur la feuille.

Étant donné la structure de la comptabilité, ces coûts ne sont pas organisés selon ces activités, et les coûts qui figurent sur cette page sont seulement approximatifs. Nous croyons cependant qu'ils représentent la distribution des coûts selon les activités indiquées.

Je tiens à souligner qu'il s'agit seulement des coûts imputés aux Canadiens dans la structure de la comptabilité fédérale. Il y a eu

were other costs, particularly to the province, to municipalities and to individuals, that are not captured in these figures.

Additionally, other substantial costs for which we do not have exact figures were incurred by the Boeing aircraft company and Swissair through the assistance they provided our investigation team, particularly during the early stages of the investigation. Other companies and agencies incurred costs as well, but they would be of a relatively minor nature.

Allow me to turn to a brief discussion of why Canada undertook the leadership role in this investigation and why Canada assumed the majority of the costs.

The conduct of the Swissair 111 accident investigation by Canada is in accordance with an international protocol established by the International Civil Aviation Organization, or ICAO. ICAO is an agency of the United Nations. Its current membership consists of some 185 states. Canada is not merely a party to the agreement; it is also the host country for ICAO's headquarters in Montreal, a strong supporter of the organization's aims and a very active participant in its work. That work encompasses many technical fields, including accident investigation.

The specific protocol regarding accident and incident investigation is contained in Annex 13 to the 1944 Chicago Convention on International Civil Aviation. Pursuant to section 26 of the convention, Annex 13 prescribes the responsibility of the state of occurrence, that is, where the accident happened, to undertake an investigation for safety purposes and to be responsible for its conduct. It also contains international standards and recommended practices for the conduct of the investigation.

As an aside, Mr. Chairman, we have much material covering the details of the operations of ICAO in these regards, and we have brought extra copies along. I chose not to table them today because they are very detailed and would be difficult to follow, but we would be more than happy to follow up on any information that any members of your committee or the staff might have following our presentation.

Since its original adoption in 1951, Annex 13 has had periodic reviews and updates as a result of international meetings and working groups that were formed specifically for those purposes. One such meeting was the accident investigation prevention group meeting held in Montreal in September of 1999, known as AIG99. Coincidentally, the agenda items for that meeting addressed responsibilities for mounting an investigation and provisions for the allocation of resources for accident investigations, both of those being of direct relevance to the questions raised by this committee.

The issue of funding for major accident investigations was first raised formally at the accident investigation and prevention group, which I may from time to time refer to as the AIG during this presentation, during those meetings in 1974. It was then discussed at the ICAO assembly meetings of the same year and again in

bien sûr d'autres coûts, supportés en particulier par la province, les municipalités et les particuliers, qui ne figurent pas dans ces chiffres.

En outre, d'autres frais importants pour lesquels nous ne possédons pas de chiffres exacts, ont été supportés par les compagnies aériennes Boeing et Swissair pour venir en aide à notre équipe d'enquête, surtout au début. D'autres compagnies et organismes ont subi des coûts également mais ils seraient relativement moins importants.

Permettez-moi de discuter brièvement des raisons pour lesquelles le Canada s'est chargé de cette enquête et en a assuré la majorité des coûts.

L'enquête menée par le Canada sur l'accident du vol 111 de la Swissair est conforme à un protocole international établi par l'Organisation de l'aviation civile internationale, ou OACI. L'OACI est un organisme des Nations Unies. Il compte actuellement quelque 185 États contractants. Le Canada n'est pas simplement partie à l'accord, il est aussi le pays hôte de l'OACI dont le siège social se trouve à Montréal, et il défend ardemment les objectifs de l'organisation et participe très activement à ses travaux. Ces travaux englobent bien des domaines techniques y compris les enquêtes sur les accidents.

Le protocole précis concernant les enquêtes sur les incidents et accidents figure à l'annexe 13 de la Convention relative à l'aviation civile internationale signée à Chicago en 1944. Conformément à l'article 26 de la convention, l'annexe 13 prescrit que la responsabilité de l'État où l'accident ou l'incident se produit doit entreprendre une enquête à des fins de sécurité et être responsable de celle-ci. La convention établit aussi des normes internationales et elle a recommandé des pratiques pour la tenue de l'enquête.

Si vous me permettez une parenthèse, monsieur le président, nous possédons une énorme documentation qui donne des précisions sur les activités de l'OACI à ces égards, et nous en avons apporté des exemplaires supplémentaires. J'ai préféré ne pas les déposer parce qu'ils sont très détaillés et ils seraient difficiles à suivre, mais nous nous ferons un plaisir d'expliquer tout renseignement que des membres de votre comité ou que le personnel pourraient avoir à la suite de notre exposé.

Depuis son adoption initiale en 1951, l'annexe 13 a fait l'objet d'examen et des mises à jour périodiques à la suite de rencontres internationales et de la création des groupes de travail précisément constitués à ces fins. Par exemple le groupe d'enquête sur la prévention des accidents qui s'est réuni à Montréal en septembre 1999, est connu sous le nom de GEA99. Par coïncidence, les articles à l'ordre du jour de cette réunion concernaient les responsabilités pour conduire une enquête et les dispositions en vue de l'affectation des ressources pour les enquêtes sur les accidents, deux sujets qui se rapportent directement aux questions soulevées par votre comité.

La question du financement des enquêtes sur les accidents graves a été soulevée officiellement la première fois par le groupe d'enquête sur la prévention des accidents, auquel je ferai peut-être allusion pendant mon exposé en l'appelant le GEA, au cours des réunions en 1974. Cette question a été discutée aux réunions de

1977. It was raised yet again in the 1992 AIG divisional meeting. Finally, the issue of funding for major accident investigations was raised again at the ICOA AIG meeting in 1999.

The delegates discussed development over the past 20 years or so with respect to public demand for thorough safety investigations, new technology for locating and recovering wreckage from the ocean, and improved flight data recorders that facilitate thorough investigations. They also discussed the safety implications of insufficient funding, some of the possible solutions, and some cautionary notes and additional considerations. The view of the participants was that this issue required immediate action. The members made the recommendation that ICAO undertake a study aimed at identifying solutions for the funding of large accident investigations.

I should point out that the focus of the current concerns is on how to resource accident investigations in those countries that simply do not have the resources or organizational capacity to mount an investigation in the wake of a major air accident.

ICAO is responding to that recommendation, and Canada has volunteered to be a part of any working group that may be formed. If any significant changes are proposed, they will likely be referred to a full assembly meeting involving all ICAO member states. The bottom line, however, is that there has not yet been a consensus for change, and ICAO operates on a consensus basis.

The existing arrangements within Annex 13 also include the ability of the state of occurrence to delegate all or part of the conduct of an air accident investigation to another state. Furthermore, there is provision for the participation and assistance of other states, notably the state of the operator and the state of the manufacturer, regardless of which state is conducting the investigation.

Finally, the arrangements include provision for, and even an expectation of, considerable involvement in the investigation by what are known as technical advisers. These technical advisers are from both government and industry in the various states that are involved with the accident.

To use the Swissair 111 investigation as an example, Canada has certainly not been working alone. The accident investigation was registered in Switzerland and the flight was operated by a Swissair crew. However, it was being operated on a shared flight with Delta Airlines of the United States. The McDonnell Douglas MD 11 type of aircraft was designed and built primarily in the United States, where it also received its initial certification. Thus, both Switzerland and the United States have participated extensively through an accredited representative from the accident investigation agency in each of those countries. They have been assisted by numerous technical advisers from their own agencies, from their respective country's aviation regulator, for example, the Federal Aviation Agency in the United States, and from Swissair, Boeing and other private companies that were involved in the

l'assemblée de l'OACI la même année et à nouveau en 1977. Elle a été soulevée de nouveau lors de la réunion de division du GEA en 1992. Enfin, la question du financement des enquêtes sur les accidents graves a été soulevée de nouveau à la réunion en 1999 du GEA de l'OACI.

Les délégués discutent depuis 20 ans environ pour répondre à la demande du public de mener des enquêtes approfondies en matière de sécurité, de la mise au point d'une technologie nouvelle pour localiser et récupérer les épaves de l'océan et d'enregistreurs de données de vol perfectionnés pour faciliter des enquêtes approfondies. Il a aussi été question des conséquences en matière de sécurité d'un financement insuffisant, certaines des solutions éventuelles et certaines mises en garde et considérations supplémentaires. Du point de vue des participants, cette question exigeait la prise de mesures immédiates. Les membres ont recommandé que l'OACI entreprenne une étude visant à trouver des solutions au financement des enquêtes importantes sur les accidents.

Je dois faire remarquer que les sujets actuels de préoccupation portent en priorité sur la façon de trouver les fonds nécessaires aux enquêtes sur les accidents dans les pays qui n'ont tout simplement pas les ressources ou la capacité d'organisation pour mener une enquête à la suite d'une catastrophe aérienne.

L'OACI répond à cette recommandation et le Canada s'est porté volontaire pour participer à un groupe de travail qui pourrait être mis sur pied. Si des changements importants sont proposés, ils seront vraisemblablement renvoyés à une réunion de l'assemblée plénière qui regroupe tous les États membres de l'OACI. À vrai dire, les États ne se sont pas entendus pour apporter un changement et l'OACI fonctionne par consensus.

Les ententes actuelles à l'annexe 13 comprennent aussi l'aptitude de l'État où se produit la catastrophe, de déléguer toute ou une partie de l'enquête de l'accident aérien à un autre État. En outre, il existe une disposition en vue de la participation et de l'aide d'autres États, notamment l'État de l'exploitant de la ligne aérienne et l'État où l'avion a été fabriqué, indépendamment de l'État qui mène l'enquête.

Finalement, les ententes prévoient aussi et comptent sur la participation intense à l'enquête de ce que l'on appelle les conseillers techniques. Ces conseillers techniques appartiennent à la fois au gouvernement et à l'industrie dans les divers États qui sont en cause dans l'accident.

Si l'on prend l'enquête concernant le vol 111 de la Swissair comme exemple, le Canada n'a certainement pas travaillé seul. L'enquête sur l'accident a été enregistrée en Suisse et le vol était assuré par un équipage de la Swissair. Cependant, ce vol était assuré en partie par Delta Airlines des États-Unis. Le type d'avion MD 11 de McDonnell Douglas a été conçu et construit surtout aux États-Unis, où il a reçu son accréditation initiale. Par conséquent, la Suisse et les États-Unis ont participé à l'enquête grâce à la présence d'un représentant accrédité de l'organisme chargé d'enquêter sur l'accident dans chacun de ces pays. Ils ont bénéficié de l'aide de nombreux conseillers techniques de leurs propres organismes, de l'organe de réglementation de l'aéronautique de leur pays respectif, par exemple la Federal Aviation Agency aux États-Unis et de Swissair, Boeing et d'autres

manufacture, installation or maintenance of the aircraft or its components. While Canada has borne the bulk of the recovery and investigation costs from this accident, the assistance of these other organizations has been substantial.

Why do countries choose to conduct investigations and absorb the associated costs for accidents that occur within their boundaries? First, it is simply to honour the commitment they have made to other nations of the world by becoming a signatory to the Chicago convention. All ICAO states recognize that enhancing the safety of air travel has a price and that the investigation of air accidents and incidents is but one component of those costs. Canada, with her strong involvement in the International Civil Aviation Organization, would naturally be very reluctant to break away from the framework of consensus upon which that organization is based.

Second, I would suggest that there is also an element of sovereignty. Most states prefer to exert full control over their sovereign air space, and that includes being prepared to act when something goes wrong within their territory.

Finally, and of particular importance from an investigative standpoint, is the issue of independence. Any decision to transfer some or all investigative responsibilities or financial obligations to other parties, particularly those with a vested interest with respect to findings and recommendations, would almost certainly limit the freedom of investigation action, thereby jeopardizing the credibility of the investigation, or potentially doing so at least.

Nevertheless, change is rapid in aviation technology, and ICAO obviously has to evolve with those changes. As I have already stated, consensus is the operating principle of ICAO, and changes are rarely progressed unless there is such consensus. This is normally achieved through the discussion of working papers. Then there is usually a state letter sent from the Secretary-General to request the views of state, thereby establishing whether there is international consensus.

Coordination of Canada's view is normally achieved through the office of the Canadian delegation at ICAO and two interdepartmental committees that are chaired by Transport Canada. The first of these, the international aviation technical committee, deals with all technical matters and maintains close liaison with the second. That committee, the ICAO interdepartmental policy committee, has the responsibility of ensuring that they recognize matters that need to be referred to cabinet before a Canadian position is determined.

[Translation]

That concludes my remarks. We will now be happy to answer your questions.

Senator Ferretti Barth: On seeing the high cost of the investigation, I wondered what was going on. You are still relying on a convention that is 50 years old. Is it not part of your mandate to review your directive? In 1999, officials met in Montreal to try and hammer out a consensus, but they were unsuccessful. How

compagnies privées qui ont participé à la fabrication, à l'installation et à l'entretien de l'avion et de ses pièces. Même si le Canada a assumé la majorité des coûts de l'enquête et de la récupération relativement à cet accident, l'aide de ces autres organisations a été énorme.

Pourquoi des pays décident-ils de mener des enquêtes et d'acquitter les frais connexes relatifs aux accidents qui se produisent sur leur territoire? Premièrement, il s'agit simplement d'honorer l'engagement qu'ils ont pris à l'égard d'autres nations du monde en devenant membres signataires de la Convention de Chicago. Tous les États participant à l'OACI reconnaissent que la sécurité accrue des voyages par avion se paie et que l'enquête des accidents et des incidents aériens n'est qu'un élément de ces coûts. Le Canada, étant donné le rôle actif qu'il joue dans l'Organisation de l'aviation civile internationale, hésiterait énormément bien sûr à ne pas respecter le principe de consensus sur lequel cette organisation est fondée.

Deuxièmement, je dirais qu'il y a aussi un élément de souveraineté. La plupart des États préfèrent exercer un contrôle absolu sur leur espace aérien souverain et notamment qu'ils sont prêts à agir lorsque quelque chose d'anormal se passe sur leur territoire.

Finalement, et ce qui revêt une importance particulière sous l'angle de l'enquête, est la question d'indépendance. Toute décision visant à transférer certaines ou toutes les responsabilités d'enquête ou les obligations financières à d'autres parties, en particulier celles qui ont un intérêt à ces conclusions et recommandations, limiterait certes la liberté d'action des enquêteurs ce qui compromettrait la crédibilité de l'enquête ou aurait au moins la possibilité de le faire.

Néanmoins, la technologie aéronautique évolue rapidement et l'OACI de toute évidence doit évoluer de pair. Comme je l'ai déjà déclaré, le consensus est le principe directeur de l'OACI, et des changements sont rarement apportés en l'absence d'un tel consensus. On y parvient d'habitude grâce à la discussion de documents de travail. Ensuite, d'habitude, le secrétaire général adresse à l'État une lettre lui demandant ses opinions, pour savoir s'il y a un consensus entre les divers pays.

La coordination du point de vue du Canada a lieu normalement par l'entremise du Bureau de la délégation canadienne à l'OACI et deux comités interministériels qui sont présidés par Transports Canada. Le premier, soit le Comité technique international d'aéronautique, traite de toutes les questions techniques et assure une liaison étroite avec le second. Ce comité, soit le Comité de la politique interministérielle de l'OACI, est chargé de veiller à ce qu'il décèle les questions qui doivent être renvoyées au Cabinet avant qu'une position canadienne soit établie.

[Français]

C'est ainsi que je termine mes commentaires. Nous sommes maintenant à votre disposition pour répondre à vos questions.

Le sénateur Ferretti Barth: Lorsque j'ai vu le coût si élevé de l'enquête, je me suis demandée ce qui se passait. Vous vous basez encore sur une convention vieille de 50 ans. N'est-il pas dans votre mandat de revoir votre directive? En 1999, à Montréal, ils se sont regroupés pour en venir à un consensus et ils n'en ont pas

can we continue to work this way in 2001, given the heavy air traffic and a convention that is fifty years out of date?

Pursuant to section 26 of the convention, the country in which the accident occurred should initiate the investigation. However, the convention does not say that this country should cover the full cost of that investigation. Following the crash of Swissair, Canada invited Switzerland to share in the cost of the investigation.

Furthermore, countries are required to review the recommendations and the convention every five years and to abide by a cost-sharing arrangement. For the two countries involved, are there any assurances that costs will indeed be shared? I am concerned about this because it represents a substantial expense for our country. How much money will Canada have to spend? The time has come to look at the situation and amend the convention. I have other questions, but I will submit them to you later in writing.

Mr. Kinsman: I will do my best to answer your questions. If you have any others, I will be happy to respond either in writing or in person at your office.

I admit that the convention has been in place for some 60 years. As time goes by, certain questions are reviewed to ensure that the ICAO's fundamental policies are still relevant. The issue of who should be responsible for conducting an investigation and covering subsequent costs is still under discussion. Judging from what I have observed, the ICAO appears to be concerned at the present time about the fact that there are 185 member countries. As you can well imagine, a number of countries lack the training, the organization and the resources required to conduct an investigation and to pick up the tab.

We need to determine how to go about ensuring air transportation safety throughout the world when an accident occurs in a country that lacks the capability to conduct an investigation, for instance, a country in Africa. Recently, airplane crashes have occurred in certain African nations which lacked the resources to conduct an investigation. The cost issue for countries like Canada, the United States, France and Great Britain is, in my view, a secondary consideration. Instead, we should be concerned about countries that lack the resources to carry out investigations of this nature.

Even though the convention was first drafted in 1944, I would not say that it is outdated. The Transportation Safety Board is concerned about this issue and is taking part in the discussions. Basically, either the ICAO needs to change its internal operating procedures or we need some recommendations from the Departments of Transport and Foreign Affairs.

Senator Ferretti Barth: I can understand that certain African nations that are signatories to the convention do not have the means to initiate an investigation. However, we are talking about Swissair in this particular instance. I am not a politician, but a taxpayer. If another accident similar to the Swissair crash were to occur, Canada would again have to foot the bill for a major investigation at the public's expense. The money spent on the investigation could be earmarked for other purposes.

trouvé. Comment pouvons-nous continuer à travailler de cette façon, en 2001, avec un lourd trafic aérien et une convention vieille de 50 ans?

Selon l'article 26 de la convention, les pays où survient un accident devraient initier une enquête. Cependant, il ne dit pas s'ils doivent assumer tous les coûts reliés à l'enquête. Quand l'accident de la compagnie Swissair est survenu, est-ce que le Canada a-t-il invité la Suisse à partager les dépenses de l'enquête?

D'autre part, M. Kinsman, les pays doivent revoir les recommandations et la convention à tous les cinq ans et il y aurait un partage des coûts. Serait-il possible d'avoir une assurance pour les deux pays qui seraient impliqués? Cela me préoccupe parce qu'il s'agit d'une dépense considérable pour notre pays. Combien d'argent le Canada doit-il dépenser? Le moment est venu d'étudier cela et de modifier la convention. J'ai d'autres questions, mais je vous les enverrai par écrit.

M. Kinsman: Je ferai mon possible pour répondre à vos questions. Si vous en avez d'autres, je me ferai un plaisir d'y répondre par écrit ou personnellement à votre bureau.

Il est vrai que la convention existe depuis déjà près de 60 ans. En fait, au fur et à mesure que les années passent, certaines questions sont remises sur la table pour s'assurer que les politiques de base de l'OACI sont toujours pertinentes. On discute toujours de la question à savoir qui sera responsable de mener une enquête et qui va payer les frais subséquents. D'après ce que j'ai pu constater, les préoccupations de l'OACI, actuellement, portent sur le fait qu'il y a 185 pays membres. Vous pouvez imaginer que plusieurs de ces pays n'ont ni l'encadrement, ni l'organisation et ni les ressources pour procéder à une enquête et en payer les frais.

Il faut déterminer comment assurer la sécurité du transport aérien à travers le monde lorsqu'il y a un accident qui survient dans un pays incapable de faire une enquête, comme en Afrique par exemple. Récemment, il y a eu des écrasements d'avion en Afrique et les pays où les accidents sont survenus n'avaient pas les moyens de mener une enquête. La question des coûts pour des pays comme le Canada, les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne est, à mon avis, d'un deuxième niveau de préoccupation. Il faut plutôt s'intéresser aux pays qui n'ont pas les ressources disponibles pour effectuer de telles enquêtes.

Même si la convention a été écrite en 1944, je ne dirais pas qu'elle est complètement périmée. Au Bureau de la sécurité des transports, on s'intéresse à la question et on participe aux discussions. En fin de compte, il faut changer la façon de travailler au sein de l'OACI ou avoir des recommandations des ministères des Transports et des Affaires étrangères.

Le sénateur Ferretti Barth: Je comprends que certains pays d'Afrique qui font partie de la convention n'ont pas les moyens d'initier une enquête. Mais ici, nous parlons de la Suisse. Je ne suis pas politicienne, je suis une contribuable. S'il devait arriver un autre accident comme celui de la compagnie Swissair, le Canada devrait encore subventionner une enquête de grande importance au détriment de la population. L'argent attribué à l'enquête pourrait être alloué à d'autres causes.

The time has come to arrive at a consensus. This situation is of some concern to us and to other large countries as well. We need to devise a kind of cost-sharing arrangement. Internationally, do you think it might be possible to arrange with the airlines to have accident insurance?

Mr. Kinsman: The Government of Ireland has in fact purchased this kind of accident insurance.

At its final meeting of 1999, the ICAO discussed for the very first time the question of insurance. However, these discussions were only informal and the Irish representative volunteered to familiarize the countries with the concept of insurance.

I will now defer to my colleague, Mr. Tucker, whom I believe attended that very meeting.

[English]

Mr. Bill Tucker, Director General of Investigations Operations, Transportation Safety Board of Canada: In a nutshell, the method that has been employed by Ireland since about 1995 is still one very directly linked to the state. It is the Government of Ireland who has purchased the insurance underwritten by Lloyds of London. They are now in their second five-year policy.

The question here is the practice of a government regarding insuring itself against liabilities. As I understand it, the Government of Canada chooses to self-insure in most cases. In this case, the premium is a little over Can. \$300,000 per year. There is a deductible and an ample upper limit. It goes up to about Can. \$150 million.

That kind of policy is available. Ireland has explained to us that, when they first started, there was very little interest shown in the tendering process, but in the last tender, several companies showed an interest. That is one way that the idea will progress.

ICAO also supports a bilateral or regional arrangement where a group of states agree to spread the liabilities among themselves.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: Mr. Kinsman stated that the cost of the investigation was quite prohibitive for Canada. I am curious as to whether Switzerland contributed, financially or otherwise. For the current year alone, requests for funds totaled in excess of \$2 million.

Mr. Kinsman: The Swiss government has not incurred any costs. However, Swissair has spent a considerable sum of money to assist us with our investigation. For example, it placed one of its aircraft at our disposal so that our investigators could examine its internal structure.

Senator Ferretti Barth: As a national airline, Swissair is surely subsidized by the Swiss government. The accident occurred over three years ago and we are still receiving requests for money

Il est temps d'arriver à un consensus. Cela nous dérange et cela dérange aussi d'autres grands pays. Il faut trouver un accord et partager les coûts. Sur le plan international avec les compagnies aériennes, croyez-vous qu'il serait possible d'avoir une assurance en cas d'accident?

M. Kinsman: En fait, le gouvernement de l'Irlande a acheté une assurance pour les accidents.

Lors de la dernière réunion en 1999, la question des assurances a été discutée pour la première fois à l'OACI. Même si les discussions n'étaient pas officielles, le représentant de l'Irlande s'est porté volontaire pour familiariser les pays sur le concept de l'assurance.

Je vais céder la parole à mon collègue, M. Tucker, qui, je crois, a participé à cette réunion.

[Traduction]

M. William Tucker, directeur général, Coordination des enquêtes, Bureau de la sécurité des transports du Canada: En un mot, la méthode qu'utilise l'Irlande depuis environ 1995 est toujours une méthode qui a un lien très direct avec l'État. C'est le gouvernement de l'Irlande qui a contracté une assurance auprès de Lloyds of London. L'Irlande en est maintenant à sa deuxième police d'assurance quinquennale.

La question en l'occurrence c'est un gouvernement qu'achète une assurance-responsabilités. Si je ne m'abuse, le gouvernement du Canada a décidé de s'autoassurer dans la plupart des cas. En l'occurrence, la prime est légèrement supérieure à 300 000 \$ canadiens par an. Il y a une franchise et la limite peut atteindre un niveau très supérieur. Elle peut aller jusqu'à environ 150 millions de dollars canadiens.

Cette sorte de police d'assurance est disponible. L'Irlande nous a expliqué que, au départ, très peu d'intérêt était manifesté pour les soumissions mais lors de la dernière soumission, plusieurs compagnies ont manifesté un intérêt. C'est ainsi que l'idée va se répandre.

L'OACI donne aussi son appui à un accord bilatéral ou régional où un groupe d'États s'entendent pour diviser les responsabilités entre eux.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: M. Kinsman a dit que les coûts de l'enquête ont été importants pour le Canada. J'aimerais savoir si la Suisse a contribué financièrement ou autrement. Dans la présente année financière, on a reçu des demandes de fonds qui s'élèvent à deux millions de dollars et plus.

M. Kinsman: Le gouvernement suisse n'a déboursé aucun frais. Par contre, la compagnie Swissair a dépensé une somme considérable pour nous aider dans notre enquête. Par exemple, elle a mis à notre disposition un de leurs avions pour que nos enquêteurs puissent en étudier la structure interne.

Le sénateur Ferretti Barth: La compagnie Swissair étant une compagnie nationale, elle est sûrement subventionnée par le gouvernement suisse. Cela fait déjà trois ans que cet accident est

to complete the investigation. How much longer will this investigation take? Has the black box been recovered?

When ICAO members met in Montreal, did a consensus emerge on a cost-sharing arrangement in the event of other catastrophic incidents on foreign soil?

Mr. Kinsman: The investigation is taking a long time because it is very complex. Over two million pieces of the aircraft were recovered from the ocean floor and these had to be identified by investigators. It is a very time-consuming process.

Canada has not waited for the final report to put forward recommendations aimed at improving air safety. A total of 11 recommendations have already been issued further to this crash. We were able to draw a number of conclusions after examining the black boxes and pieces of wreckage. For instance, we found that some of the insulating materials used on the MD-11 were not flame retardant. Therefore, a year and a half ago, we recommended that these materials be replaced on this type of aircraft. Approximately 800 aircraft around the world use identical materials. The US Federal Aviation Administration is requesting that the changes be made within the next five years. Therefore, we have already accomplished one of the goals of the investigation.

We hope to have the final report ready within the year. Some people will likely be disappointed because charges will probably not be laid against anyone. However, that is not important. What is important is that our findings improve passenger safety.

Senator Ferretti-Barth: Will any steps be taken to amend the convention so that the country in which the crash occurs does not have to bear the full cost burden? In my view, it is unfair that Canadian taxpayers have to foot the entire cost of the crash of a Swiss aircraft.

Mr. Kinsman: I agree, but there is an up side to this as well. We were able to investigate Swissair here in Canada.

Senator Ferretti Barth: Yes, and that is why I think it would be better for everyone if we could amend this convention and arrive at a consensus for sharing the costs of an investigation or insurance fees. People would be quite happy to see Canadians concerned about their future responsibility. According to the convention, we are authorized to conduct investigations, but we are not required to pay for them. We need to find some evidence of good will on the part of the Swiss government to share the exorbitant costs. The investigation, which is still ongoing, has already cost over \$50 million. When it comes to investigations, we always know where they begin, but never where they end. That is what concerns me the most.

Mr. Kinsman: I understand very well.

survenu et on reçoit encore des demandes de fonds pour finaliser l'enquête. Combien de temps encore durera cette enquête? La boîte noire a-t-elle été retrouvée?

Lors de la réunion des membres de l'OACI qui s'est tenue à Montréal, un consensus s'est-il dégagé sur le paratage des coûts advenant d'autres catastrophes aériennes en territoire étranger?

M. Kinsman: L'enquête est longue parce qu'elle est très complexe. Il a fallu récupérer du fond de l'océan plus de deux millions de pièces de l'avion que les enquêteurs ont dû par la suite identifier. C'est un processus laborieux.

Au Canada, on n'attend pas l'émission du rapport final de l'enquête avant de dégager des recommandations qui amélioreraient la sécurité en vol. On a déjà émis 11 recommandations suite à cet écrasement. L'étude des boîtes noires et des morceaux de l'épave nous a permis de constater certaines choses. Par exemple, on a découvert que des matériaux isolants du MD-11 n'étaient pas ininflammables; on a donc émis une recommandation, il y a un an et demi, à l'effet que ces matériaux devaient être changés pour ce type d'avion, car à peu près 800 avions à travers le monde utilisent des matériaux identiques. L'Administration fédérale de l'aviation aux États-Unis demande les modifications d'ici cinq ans. Un des objectifs de cette enquête a donc déjà été rempli.

On espère avoir le rapport final d'ici un an. Des individus seront certainement déçus de ce rapport, car il est fort probable qu'il n'y aura pas de causes de l'accident comme telles, mais ce n'est pas important. Ce qui est important, c'est que nos découvertes améliorent la sécurité des passagers.

Le sénateur Ferretti Barth: Va-t-on faire quelque chose pour changer la convention de sorte que le fardeau qui incombe actuellement au pays où se produit la tragédie soit allégé? Il m'apparaît injuste que les contribuables canadiens soient entièrement responsables des coûts alors qu'il s'agit de l'écrasement d'un avion d'une compagnie suisse.

M. Kinsman: Je suis d'accord, mais vous savez qu'il y a une contrepartie aussi. De la même façon, on a fait une enquête sur la compagnie Swissair ici au Canada...

Le sénateur Ferretti Barth: Oui, et c'est la raison pour laquelle je dis que si nous pouvions modifier cette convention et arriver à un consensus avec tous les États qui l'ont signée afin de partager les coûts d'une enquête ou les frais d'assurances, cela serait mieux pour tout le monde. Les gens seraient très heureux de voir que les Canadiens sont préoccupés par leur responsabilité future. Selon la convention, nous pouvons effectuer des enquêtes, mais nous ne sommes pas obligés de les payer. Il faudrait trouver auprès du gouvernement suisse une bonne volonté de partager des coûts aussi énormes. On a déjà dépassé les 50 millions dollars et l'étude n'est pas encore terminée. Lorsqu'il y a des enquêtes, on sait où on commence, mais on ne sait jamais où on finit. C'est ce qui me préoccupe le plus.

M. Kinsman: Je comprends très bien.

[English]

Senator Bolduc: I have only one question. What is Canada's position in terms of changing the convention? It strikes me that our territory is very large and most accidents happen when flights are landing or taking off. Cities like Seattle, Minnesota, Detroit, Cleveland, Buffalo, Rochester, Boston are not far from our border and they all have flights to Europe.

Every night, hundreds of planes leave for Europe and fly over Canada. I am quite troubled that we should be responsible for all investigation costs for so many possible accidents. Compared to Norway or Sweden or Finland or the Netherlands, we have a much greater chance of having to pay for accident investigations.

Mr. Kinsman: There are two parts to your question. Senator Bolduc. First you ask about the position of Canada with respect to changes. My view would not represent an official position because that is not my place, but I can give you a flavour for the mentality as I see it.

There is an issue on the table at ICAO on costs for investigations. As I mentioned before, the preoccupation of the president of the council is to deal with under-developed countries. Nevertheless, as Senator Ferretti Barth says, this is a very large sum of money.

The primary preoccupation of ICAO is to ensure that accidents that happen anywhere in the world are investigated in a proper fashion.

Senator Bolduc: I agree with that. I agree that Canada, as one of the 30 developed countries, should do its fair share with regard to under-developed countries. However, there must be some merging of our richness, our capacity to pay, and our responsibility in terms of territory. Somehow there should be a mix, and I am not certain that the current mix is acceptable.

Mr. Kinsman: I understand that.

Senator Bolduc: This is exactly what happened in the United States in its dealings with the United Nations. In 1945, the U.S. had about 40 per cent of the world protection, so they agreed to pay more than their share of the expenses of the United Nations. About five years ago, they said that, unless the rules were changed, they would not pay, and that is what they have been doing.

Finally, an administrative officer from a department in Washington was moved in as the administrative manager of the United Nations. The job of the Secretary-General is to fly around the world and talk about principles. At the same time, the U.N.'s huge bureaucracy was spending money. The Americans said that was enough and they got serious about making some changes. Now the rules have been changed and the Americans are paying a bit less, which is fair.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: J'ai une seule question. Quelle est la position du Canada lorsqu'il s'agit de modifier la convention? Ce qui me frappe, c'est que notre territoire est très étendu et que la plupart des accidents se produisent lors de l'atterrissage ou du décollage. Des villes comme Seattle, Minnesota, Detroit, Cleveland, Buffalo, Rochester et Boston ne sont pas très éloignées de notre frontière et elles ont toutes des vols pour l'Europe.

Chaque nuit, des centaines d'avions quittent l'Europe et survolent le Canada. Je suis un peu inquiet à la pensée que nous devrions être responsables de tous les frais d'enquête pour un aussi grand nombre d'accidents éventuels. En comparaison de la Norvège, de la Suède, de la Finlande ou des Pays-Bas, la possibilité d'avoir à assumer les frais des enquêtes d'accidents est beaucoup plus grande pour nous.

M. Kinsman: Votre question, sénateur Bolduc, a deux parties. D'abord, vous demandez la position qu'adopte le Canada relativement à la modification de la convention. Mon opinion ne représente pas la position officielle parce que ce n'est pas mon rôle, mais je peux vous donner une idée de ce qui se passe à mon avis.

L'OACI est saisie d'une question portant sur les coûts des enquêtes. Je le répète, la préoccupation du président du conseil est de s'occuper des pays sous-développés. Néanmoins, comme le dit le sénateur Ferretti Barth, il s'agit d'un montant énorme.

La préoccupation essentielle de l'OACI est de veiller à ce que les accidents qui se produisent dans le monde font l'objet d'une enquête appropriée.

Le sénateur Bolduc: J'en conviens. Je conviens que le Canada, qui est l'un des 30 pays développés, doit faire sa part à l'égard des pays sous-développés. Cependant, il faut fusionner d'une certaine manière notre richesse, notre capacité de paiement, et notre responsabilité liée au territoire. D'une certaine manière, tous ces facteurs devraient être dosés, et je ne suis pas certain que le dosage actuel est acceptable.

M. Kinsman: Je le comprends.

Le sénateur Bolduc: C'est exactement ce qui s'est produit aux États-Unis dans ses transactions avec les Nations Unies. En 1945, les États-Unis assuraient environ 40 p. 100 de la protection mondiale, ils ont donc convenu d'acquitter plus que leur part des dépenses des Nations Unies. Il y a environ cinq ans, ils ont dit que, à moins que les règles ne soient modifiées, ils ne paieraient pas, et c'est ce qu'ils ont fait.

Finalement, un agent d'administration d'un ministère, à Washington, a été muté et nommé directeur administratif des Nations Unies. La tâche du secrétaire général consiste à parcourir le monde et à parler de principes. Pendant ce temps-là, le phénoménal appareil bureaucratique des Nations Unies dépensait de l'argent. Les Américains ont dit que c'était assez et ils se sont attelés à la tâche d'apporter des changements. Les règles ont maintenant été changées et les Américains paient un peu moins, ce qui est juste.

Perhaps Canada should take the same approach in this instance. We can extrapolate from that United Nations lesson and refuse to pay for all of this. I am not sure that the Department of Foreign Affairs has discussed the business aspect of this.

Mr. Kinsman: Nor am I sure of that. I could not tell you. My colleagues and I are working at a lower level within ICAO. It is that position which I am representing to you today. I am less familiar with official positions.

Senator Bolduc: I understand, but when I am talking to you, I am, in fact, addressing my remarks to the minister.

Mr. Kinsman: I understand. I would add one comment which is, I admit, somewhat subjective. As I see it, the importance for Canada is to consider the balance. Notwithstanding one very large accident which has cost a lot of money, in the balance of air accident investigations around the world, has Canada suffered unduly with the expenditure of \$50 million to \$60 million for the Swissair accident?

To use your example, there is clear evidence that the United States paid to the United Nations a tremendous amount of money for UN missions even if they were not involved. I am not sure we could make the same case for accident investigations in Canada. We must remove ourselves for just a second from the very significant costs of Swissair and ask: Does our history show that Canada has been called upon in a disproportionate manner to mount investigations and to pay for them?

As your background information points out, we have had two major accidents in the last 30 years or so. Your information is absolutely right with respect to the majority of accidents — over 75 per cent — taking place in the arrival phase and about 20 per cent taking place in the departure phase. Our statistics show that less than 4 per cent of air accidents take place in what we call the cruise phase.

Senator Bolduc: I was referring to the fact that many major U.S. cities are near the Canadian border.

Mr. Kinsman: That is a good point. I would be the last person in the world to sit in front of you today and say that, just because they took off in the United States, does not mean such flights have no impact on Canada. In fact, I would up the ante. As global, over-the-pole routes become more prevalent and as that market opens up, even more aircraft will pass through Canadian air space daily.

Senator Bolduc: I have another question. Do you have any idea of the investigation costs for the Lockerbie accident?

Mr. Kinsman: I have to admit I do not. Let us collaborate for a moment.

Senator Bolduc: Were those costs paid by Scotland or by Britain?

Peut-être le Canada pourrait-il adopter la même approche sur ce plan. Nous pouvons extrapoler à partir de cette leçon des Nations Unies et refuser de payer pour tout ceci. Je ne suis pas sûr que le ministère des Affaires extérieures ait discuté de l'aspect financier de tout cela.

M. Kinsman: Je n'en suis pas sûr non plus. Je ne pourrais pas vous le dire. Mes collègues et moi travaillons à un autre niveau, avec l'OACI. C'est cet aspect que je vous présente aujourd'hui. Je suis moins au courant des positions officielles.

Le sénateur Bolduc: Je le comprends, mais par les remarques que je vous fais, en réalité, je m'adresse au ministre.

M. Kinsman: Je comprends. J'ajouterais une chose qui, je l'admets, est quelque peu subjective. D'après moi, l'important, pour le Canada, c'est de penser à l'équilibre. Nonobstant un très gros accident qui nous a coûté beaucoup d'argent, sur l'ensemble des enquêtes sur les accidents aériens menées dans le monde entier, est-ce que le Canada a souffert indûment de la dépense de 50 ou 60 millions de dollars pour l'accident de Swissair?

Pour revenir à votre exemple, il est très clair que les États-Unis ont engagé de très fortes sommes dans les missions des Nations Unies, même lorsqu'ils n'y participaient pas. Je ne suis pas convaincu que nous pouvons en dire autant au sujet des enquêtes sur les accidents menées au Canada. Nous devons, un instant seulement, prendre du recul par rapport aux coûts très importants de l'accident de Swissair et nous demander: est-ce que, dans le passé, le Canada a été appelé de façon disproportionnée à mener des enquêtes et à déboursier pour elles?

Comme le soulignent les documents d'information que vous avez, nous avons eu deux grands accidents depuis environ une trentaine d'années. Les renseignements que vous avez sont tout à fait justes au sujet du fait que la majorité des accidents — plus de 75 p. 100 — surviennent au moment de l'atterrissage et environ 20 p. 100 au moment de l'envol. Selon nos statistiques, moins de 4 p. 100 des accidents aériens surviennent pendant la phase que nous appelons de croisière.

Le sénateur Bolduc: Je faisais référence au fait que beaucoup de grandes villes américaines sont à proximité de la frontière canadienne.

M. Kinsman: C'est juste. Je serais le dernier au monde à venir vous voir pour soutenir que, rien que parce qu'ils ont décollé aux États-Unis, ces vols n'ont aucune répercussion sur le Canada. En fait, j'irais plus loin que cela. Avec la mondialisation, les trajets qui passent au-dessus du pôle deviennent plus fréquents et, avec l'ouverture des marchés, un plus grand nombre encore d'avions sillonneront l'espace aérien du Canada quotidiennement.

Le sénateur Bolduc: J'ai une autre question à poser. Avez-vous la moindre idée des coûts de l'enquête sur l'accident de Lockerbie?

M. Kinsman: Je dois avouer que non.

Le sénateur Bolduc: Est-ce que ces coûts ont été déboursés par l'Écosse ou la Grande-Bretagne?

Mr. Kinsman: My very astute colleague Mr. Tucker, who was brought up in the context of Newfoundland politics, said: Tell the senator that it was paid for by the United Kingdom.

The Chairman: Ireland has been mentioned. The infamous Air India tragedy took place off the coast of the Irish republic.

Mr. Kinsman: Yes.

The Chairman: Did the republic end up paying the costs of that investigation?

Mr. Tucker: It was closest to Ireland, but it was actually in international waters, so the primary role was played by the Government of India. Canada, the U.S., the U.K. and Ireland were all major contributors, as I think France might have been, but certainly the first four I mentioned.

Senator Tunney: Senator Bolduc has broached two or three very good points that I would have made, and I thank him for doing it.

Insurance is, in my mind, a dangerous way of approaching the funding of these losses, and I will tell you why. Lloyds of London, or any other insurance company with their actuarial experience, never intends to lose money on an insurance policy. The deductible, which is the first few hundred thousand dollars that the applicant pays, and more dangerously, the upper limit that would apply, would mean that the insurer would add the premium to the deductible, and in some cases the amount over the limit. That insurer country would never really know what the exposure would be. We should investigate that very thoroughly if in fact we ever think about insurance.

My distinct preference would be for the signatory countries, and I think some manufacturers should be involved here, too, to establish an insurance fund paid by the countries and perhaps the companies, to see that there was a fund available to pay these sometimes very substantial costs. There would need to be, as I think exists now, an agreement up front on a myriad of matters such as the size of the country, the size of the airline and, I suppose, the ability of small countries from, say, Third World areas to pay a premium and who would have difficulty if there were a large exposure involving that country.

I put this out for thought. You need not respond if you do not wish to do so.

Mr. Kinsman: Without responding to that, because I think those are all thoughts that I would support, I should like to highlight one concern. It is important that people whose job it is to conduct investigations do so in as independent a fashion as possible, and I know I keep returning to the word "independence." In the same fashion as we would have considerations with insurance companies, one of the considerations when accepting financial support from any organization, agency, or whatever it may be that might have a vested interest, is the question of whether or not the people supporting the costs also bought into the philosophy of undertaking the investigation. We investigate to

M. Kinsman: Mon très avisé collègue, M. Tucker, qui a grandi dans le contexte politique de Terre-Neuve m'a dit: «Dites au sénateur que ça a été payé par le Royaume-Uni.»

Le président: Il a été question de l'Irlande. La tragédie d'Air India, de triste mémoire, est survenue au large des côtes de la République irlandaise.

M. Kinsman: Oui.

Le président: Est-ce que la république a dû, au bout du compte, déboursier les frais de cette enquête?

M. Tucker: Cet accident est survenu le plus près de l'Irlande, mais c'était en fait dans des eaux internationales, alors c'est le gouvernement de l'Inde qui a joué le rôle principal. Le Canada, les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Irlande y ont tous largement contribué, et je pense aussi la France, mais, en tout cas, les quatre premiers pays que j'ai nommés.

Le sénateur Tunney: Le sénateur Bolduc a présenté deux ou trois excellents arguments que j'aurais moi-même donnés, et je l'en remercie.

L'assurance est, à mon avis, une solution très dangereuse au financement de ces pertes, et je vais vous dire pourquoi. La compagnie Lloyds de Londres, ou n'importe quelle autre compagnie d'assurance qui a son expérience actuarielle, ne prévoit jamais de perdre de l'argent avec une police d'assurance. La franchise, c'est-à-dire les quelques centaines de milliers de dollars que l'assuré paie et, plus dangereusement, la limite supérieure qui pourrait s'appliquer, signifierait que l'assureur ajouterait la prime à cette franchise, et dans certains cas le montant supérieur à la limite. Le pays assureur ne saurait jamais exactement ce qu'il risquerait. Nous devrions aller tout au fond de cette question avant d'envisager l'assurance.

Je préférerais nettement que les pays signataires, et je pense que certains fabricants devraient y participer aussi, créent un fonds d'assurance qui serait payé par les pays et, peut-être, par les compagnies, de manière qu'un financement soit disponible pour couvrir ces coûts parfois très importants. Il faudrait, et je pense qu'il en existe déjà, conclure une entente au préalable sur une myriade de détails, comme l'envergure du pays, de la compagnie aérienne et, je suppose, la capacité des petits pays, par exemple, des régions du tiers monde, de payer une prime, ceux qui éprouveraient certaines difficultés s'ils devaient déboursier de fortes sommes.

Je propose ceci à votre examen. Vous n'avez pas besoin d'y répondre si vous ne le voulez pas.

M. Kinsman: Sans y répondre vraiment, parce que je pense que ce sont des idées que j'appuierais, j'aimerais souligner une préoccupation. Il est important que les gens dont c'est le travail de faire des enquêtes le fasse avec autant d'autonomie que c'est possible, et je sais que je reviens toujours à ce concept «d'indépendance». De la même façon dont nous devrions tenir compte de certains facteurs en rapport aux compagnies d'assurance, l'une des choses dont il faut tenir compte, avant d'accepter le soutien financier de n'importe quelle organisation, agence, ou de quelque autre groupe intéressé, est la question de savoir si les gens qui participent aux frais sont d'accord aussi avec

advance safety; we do not investigate to find cause. In many cases nowadays, we find ourselves, in all of the modes of investigation that we do, with a basic misunderstanding by folks in a litigious society who want to use our material to go to court to try to mete out their pound of satisfaction.

We have a concern. It is very difficult to put a finger on it, but we have a concern, and it is certainly a consideration. If someone were to be funding an investigation to some extent or another that the Transportation Safety Board of Canada was doing, what would be the new dynamics that would come into play? People may be looking for something. There are not many altruistic people out there paying millions of dollars. It is a consideration.

Senator Bolduc: There is also another aspect to this question. People who fly are insured. We are talking about \$50 million for the costs of the accident but, collectively, the passengers may be insured to the tune of \$300 million. Each passenger could be insured to the extent of \$500,000 or \$1 million. The insurance companies are already paying that.

Mr. Kinsman: Indeed, Senator Bolduc, to the best of our understanding, the litigation that is on the table now as a result of the Swissair crash is in the order of \$20 billion.

[Translation]

The Chairman: If there are no further comments, I would like to thank the witnesses for appearing before the committee this morning.

[English]

Thank you for engaging so fully with us on this important subject.

The committee adjourned.

le concept de l'enquête. Nous faisons enquête pour accroître la sécurité; il ne s'agit pas de trouver une cause. Il arrive souvent de nos jours que nous nous retrouvions, quelles que soient les méthodes d'enquête que nous appliquions, confrontés à l'incompréhension, dans une société litigieuse, de gens qui veulent tirer profit de nos conclusions pour aller devant un tribunal et essayer d'en soutirer leur poids de satisfaction.

Nous avons une préoccupation. Il est très difficile de la définir précisément, mais nous avons une préoccupation et c'est certainement un facteur à tenir en compte. Si quelqu'un devait, dans une mesure quelconque, financer une enquête qu'effectue le Bureau de la sécurité des transports du Canada, quelle nouvelle dynamique entrerait en jeu? Certaines personnes pourraient viser un but particulier. Il n'existe pas beaucoup de gens altruistes qui payent des millions de dollars. C'est à tenir en compte.

Le sénateur Bolduc: Il y a aussi un autre aspect à cette question. Les gens qui prennent l'avion sont assurés. Nous parlons des 50 millions de dollars du coût de l'accident, mais, collectivement, les passagers peuvent être assurés pour quelque 300 millions de dollars. Chaque passager pourrait être assuré pour quelque chose comme 500 000 ou un million de dollars. Les compagnies d'assurance déboursent déjà ces sommes.

M. Kinsman: De fait, monsieur le sénateur, à ce que nous avons compris, les procédures en cours actuellement qui découlent de l'accident de Swissair sont de l'ordre de 20 milliards de dollars.

[Français]

Le président: S'il n'y a pas d'autres interventions, il ne me reste qu'à remercier les témoins de leur participation à la séance de ce matin.

[Traduction]

Merci d'avoir si pleinement participé à cette discussion avec nous sur cet important sujet.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Transportation Safety Board of Canada:

David Kinsman, Executive Director;

William Tucker, Director General of Investigation Operations.

Du Bureau de la sécurité des transports du Canada:

David Kinsman, Directeur exécutif;

William Tucker, Directeur général, Coordination des
enquêtes.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Tuesday, May 8, 2001

Le mardi 8 mai 2001

Issue No. 7

Fascicule n° 7

First meeting on:
Bill S-23, An Act to amend the Customs
Act and to make related amendments to other Acts

Première réunion concernant:
Le projet de loi S-23, Loi modifiant la Loi
sur les douanes et d'autres lois en conséquence

APPEARING:
The Honourable Martin Cauchon,
Minister of National Revenue

COMPARAÎT:
L'honorable Martin Cauchon,
ministre du Revenu national

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	Ferretti Barth
Banks	Kinsella
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Mahovlich
Cools	Tunney
Doody	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator De Bané, P.C. (*April 25, 2001*).

The name of the Honourable Senator Angus substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*May 4, 2001*).

CORRIGENDUM

Issue No. 5 of the Standing Senate Committee on National Finance contains the following errors on the cover page:

1. The date of the issue appearing in the left column should read:

Wednesday, March 28, 2001

2. The order of reference appearing in the left column should read:

The Expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 2002

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Ferretti Barth
Banks	Kinsella
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Mahovlich
Cools	Tunney
Doody	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Banks est substitué à celui de l'honorable sénateur De Bané, c.p. (*le 25 avril 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Angus est substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 4 mai 2001*).

CORRIGENDUM

Les erreurs suivantes ont été publiées dans la version anglaise de la page couverture du fascicule n° 5 du Comité sénatorial permanent des finances nationales:

1. La date de la séance qui figurait dans la colonne de gauche devrait être:

Wednesday, March 28, 2001

2. L'ordre de renvoi qui figurait dans la colonne de gauche devrait être:

The Expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 2002

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, May 3, 2001:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Setlakwe, seconded by the Honourable Senator Gill, for the second reading of Bill S-23, An Act to amend the Customs Act and to make related amendments to other Acts.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read a second time.

The Honourable Senator Robichaud, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Pépin, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 3 mai 2001:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Setlakwe, appuyée par l'honorable sénateur Gill, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-23, Loi modifiant la Loi sur les douanes et d'autres lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Robichaud, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Pépin, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 8, 2001

(10)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:30 a.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Lowell Murray, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Murray, P.C., Tunney (9).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Martin Cauchon, Minister of National Revenue and Secretary of State (Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec).

WITNESS:

From Revenue Canada:

Mr. Denis Lefebvre, Deputy Commissioner, Customs Directorate

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on May 3, 2001, the committee undertook its examination of Bill S-23, An Act to amend the Customs Act and to make related amendments to other Acts.

The Minister made an opening statement and with Mr. Lefebvre answered questions from members of the committee.

It was agreed that the committee meet again with the Officials of the Canada Customs and Revenue Agency on Wednesday, May 9, 2001 at 5:45 p.m..

At 11:20 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair

ATTEST:**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 8 mai 2001

(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 dans la salle 705 de l'édifice Victoria sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray, c.p. (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Murray, c.p., et Tunney (9).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Martin Cauchon, ministre du Revenu national et secrétaire d'État (Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec).

TÉMOIN:

De Revenu Canada:

Denis Lefebvre, sous-commissaire, Direction générale des douanes.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 3 mai 2001, le comité entreprend l'examen du projet de loi S-23, Loi modifiant la Loi sur les douanes et d'autres lois en conséquence.

Le ministre fait une déclaration et, avec M. Lefebvre, répond aux questions des membres du comité.

Il est convenu que le comité rencontrera de nouveau les représentants de l'Agence des douanes et du revenu du Canada le mercredi 9 mai 2001 à 17 h 45.

À 11 h 20, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tõnu Onu

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 8, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill S-23, and act to amend the Customs Act and to make related amendments to other Acts, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we have before us Bill S-23, to amend the Customs Act and to make related amendments to other acts.

[*Translation*]

It is our great pleasure to welcome the minister responsible for this bill in the House of Commons, the Honourable Martin Cauchon, Minister of National Revenue and Secretary of State (Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec).

I do not know if this is your first appearance before this committee, but I would like to welcome you here along with all of your officials.

[*English*]

From Revenue Canada, Customs Branch, we have Mr. Denis Lefebvre, Assistant Commissioner; Mr. Mike Jordan, Director General, Trade Policy and Interpretation Directorate; Mr. Earle Warren, Director General, Major Projects Design and Development Directorate; Mr. Stephen Barry, Counsel, Legal Services; Ms Mary Anne McMahon, Senior Counsel, Legal Services; Mr. David Miller, Assistant Commissioner, Assessment and Collections Branch; and Mr. Harvey Beaulac, Assistant Commissioner, Appeals Branch.

The Senate referred this bill to the committee on May 3, 2001. I do not wish to limit in any way the questioning of the minister by honourable senators. Even if I wanted to, I probably could not succeed in doing so.

However, perhaps I could make a suggestion. This is a bill with 112 clauses. There is a great deal of interest both in the process and in the substance of the regulations that will ensue. I happen to know that our colleague, Senator Angus, who is joining the committee and was the spokesman for Her Majesty's Loyal Opposition on this matter, is quite interested in pursuing these regulatory matters with the officials.

In any case, the minister has a cabinet meeting to attend. Thus, I will suggest to honourable senators that after we have heard the minister's opening statement we might have one round of questions, if there is an interest in any of the policy questions, and then excuse the minister so that he may attend his cabinet meeting. We will then devote most of the time to a dialogue with the officials on these regulatory matters.

With that suggestion, I invite the minister to make his opening statement.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 8 mai 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi S-23, Loi modifiant la Loi sur les douanes et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes saisis du projet de loi S-23, qui vise à modifier la Loi sur les douanes et d'autres lois en conséquence.

[*Français*]

Nous avons le grand plaisir d'accueillir le ministre responsable de ce projet de loi à la Chambre des communes, l'honorable Martin Cauchon, ministre du Revenu national et secrétaire d'État (Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec).

Je ne sais pas s'il s'agit de votre première comparution devant ce comité, mais je vous souhaite la bienvenue ainsi qu'à tous les fonctionnaires qui vous accompagnent.

[*Traduction*]

Nous avons avec nous M. Denis Lefebvre, sous-commissaire de la Direction générale des douanes de Revenu Canada; M. Mike Jordan, directeur général de la Direction de la politique commerciale et de l'interprétation; M. Earle Warren, directeur général de la Direction de la conception et de l'élaboration de projets importants; M. Stephen Barry, conseiller juridique aux Services juridiques; Mme Mary Anne McMahon, avocate-conseil aux Services juridiques; M. David Miller, sous-commissaire de la Direction générale des cotisations et des recouvrements; et M. Harvey Beaulac, sous-commissaire de la Direction générale des appels.

Le Sénat a renvoyé le projet de loi au comité le 3 mai 2001. Je ne veux pas restreindre le nombre de questions que les honorables sénateurs souhaitent poser au ministre. Même si je le voulais, je ne réussirais probablement pas.

Cependant, je peux faire une proposition. Le projet de loi comprend 112 articles. Le processus et le contenu du règlement suscitent beaucoup d'intérêt. Je sais que notre collègue, le sénateur Angus, qui se joint au comité et qui était le porte-parole de la loyale opposition de Sa Majesté sur le sujet, tient vivement à discuter du règlement avec les représentants du ministère.

Quoiqu'il en soit, le ministre doit assister à une réunion du Cabinet. C'est pourquoi je propose aux honorables sénateurs d'effectuer une ronde de questions au terme de la déclaration préliminaire du ministre, si les questions de politique suscitent un intérêt, et de laisser ce dernier se rendre à la réunion du Cabinet. Nous consacrerons ensuite la majeure partie de la séance à des discussions avec les représentants du ministère au sujet du règlement.

Cette proposition étant faite, j'invite le ministre à effectuer sa déclaration préliminaire.

[Translation]

The Honourable Martin Cauchon, Minister of National Revenue, Secretary of State (Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec): Mr. Chairman, this is indeed my first major appearance before a Senate committee. I will be making a brief presentation during which I would like to focus initially on the urgent and important nature of Bill S-23, not only for members of the business community and the traveling public, but for all Canadians as well.

[English]

Mr. Chairman, not only does the Government of Canada need this legislation to help streamline the movement of legitimate people and goods, it will allow us to focus our efforts on unknown or higher risk people and goods. Industry has also told us that it needs Bill S-23.

[Translation]

Since the release of the Customs "Blueprint" in 1998, we have held broad consultations with our clients, with various stakeholders and with our partners in government. Industry support has helped us to set our priorities and to draw up a comprehensive plan which calls for a complete overhaul of the way we conduct business. Thanks to the advice received during the "Blueprint" discussions, we have devised a customs action plan which outlines a new approach and vision for our customs programs which will take us into the future.

Bill S-23 will provide substantial, direct benefits to business communities. The action plan features a comprehensive risk management approach which includes self-assessment, advance information and pre-approval, all supported by technology.

The provisions of Bill S-23 outline a new risk management approach, one of our biggest priorities.

[English]

The first management approach would be supported by an effective and fair-sanctions regime that imposes penalties according to the type and severity of the infraction. Bill S-23 provides a practical response from warnings to monetary fines that provides meaningful consequences for those who choose not to comply with the rules.

Another provision of Bill S-23 will allow for a less formal administrative review, and an extension of certain time limits in the interests of fairness and harmonization with our tax legislation. This will allow clients to appeal fines or other CCRA decisions in special situations.

Mr. Chairman, Bill S-23 also provides for the harmonization of certain rules that are common across CCRA programs, such as collection provisions and, for some programs, interest provisions.

[Français]

L'honorable Martin Cauchon, ministre du Revenu national, secrétaire d'État (Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec): Monsieur le président, il s'agit de ma première comparution devant le Sénat, et de ma première comparution d'importance. J'aimerais peut-être consacrer les premiers moments de ma brève déclaration sur l'urgence et l'importance du projet de loi S-23, non seulement pour les gens d'affaires ou les voyageurs, mais pour l'ensemble de la communauté canadienne.

[Traduction]

Monsieur le président, le gouvernement du Canada a besoin de cette mesure législative non seulement pour simplifier le mouvement des personnes et des biens légitimes, mais aussi pour concentrer ses efforts sur le problème des personnes et des biens à risque élevé ou inconnu. L'industrie nous a aussi fait savoir qu'elle a besoin du projet de loi S-23.

[Français]

Depuis le lancement du schéma directeur des douanes en octobre 1998, nous avons mené de vastes consultations auprès de nos clients, des différents intervenants et de nos partenaires au sein du gouvernement. De fait, la part de l'industrie nous a aidés à fixer nos priorités et à créer un plan exhaustif qui remanie de fond en comble notre façon de faire. Grâce aux conseils et aux avis reçus pendant les consultations sur le schéma directeur, nous avons arrêté un plan d'action des douanes qui nous donne une perspective et une vision nouvelles pour notre programme des douanes qui nous conduira, effectivement, vers l'avenir.

Le projet de loi S-23 procure des avantages réels, considérables et directs aux milieux commerciaux. Le plan d'action met l'accent sur un système exhaustif de gestion des risques, dont les principes de base sont l'autocotisation, les renseignements préliminaires et l'agrément préalable. Tout cela évidemment avec l'appui de la nouvelle technologie.

Les dispositions du projet de loi S-23, établissent ce nouveau mode de gestion des risques, qui est l'une de nos plus grandes priorités.

[Traduction]

L'approche de gestion des risques sera appuyée par un régime de sanctions efficaces et justes qui imposera des sanctions selon le type et la gravité de l'infraction. Le projet de loi S-23 répond de façon pratique aux infractions en prévoyant des mesures allant d'avertissements jusqu'à des amendes, qui constituent des conséquences claires pour ceux qui choisissent d'enfreindre les règles.

Une autre disposition du projet de loi S-23 prévoit un examen administratif moins officiel et la prolongation de certains délais par souci d'équité et d'harmonisation avec nos lois fiscales. Cela permettra aux clients d'appeler d'une décision d'imposer une amende ou d'une autre décision de l'ADRC dans des circonstances précises.

Monsieur le président, le projet de loi S-23 prévoit aussi l'harmonisation de certaines règles communes à tous les programmes de l'ADRC, notamment les dispositions en matière

The harmonization of these rules will simplify the process and provide one set of rules for business.

[Translation]

The industry is hopeful that these legislative initiatives will be adopted as soon as possible. The government has a duty to ensure that Canadian industry continues to be very successful. The adoption of these legislative provisions and ultimately their implementation as a result of the customs action plan will save the Canadian industry millions of dollars, while streamlining trade and legitimate travel and helping us to better protect the Canadian public. The action plan makes Canadians more competitive on a global scale.

[English]

By providing innovative solutions to the problems we face today, it ensures that our customs processes will not be an impediment to Canadian prosperity. Bill S-23 gives us the canvas upon which to sketch our plan for border modernization.

Understanding the global context and parameters within which we work is the first step. Over the last decade, the world has seen a massive expansion of international trade, investment, tourism and information technology. In fact, international trade and tourism are considered the lifeblood of the Canadian economy.

[Translation]

Trade agreements such as NAFTA, Open Skies and the Canada/United States of America Accord on Our Shared Border have created a huge market of over 380 million people. Canada's trade totals approximately \$560 billion, or over \$1.5 billion per day. It should also be noted that over 110 million travelers cross our border each year, 80 per cent of whom are from the United States.

[English]

The final elimination of duties between Canada and the U.S. has further stimulated trade and enhanced the productive forces of both our economies. Minimizing any unnecessary interference with legitimate trade and travel is one of our priority objectives in today's changing environment. Indeed, activity at our borders is booming. All of this is great news for the Canadian economy. For the Canada Customs and Revenue Agency, it means we have to find innovative ways of managing our borders; and we have to act fast.

Today, Canada's customs administration processes commercial shipments with a focus on the front-end elements incorporating assessment and verification at the time of report and release. Bill S-23 gives us what we need to develop a new customs

de collection et, dans le cas de certains programmes, les dispositions concernant l'intérêt. L'harmonisation de ces règles simplifiera le processus, et l'industrie n'aura ainsi qu'un ensemble unique de règles à suivre.

[Français]

L'industrie veut que ces dispositions législatives soient adoptées, et ce, rapidement. Il appartient au gouvernement de voir à ce que l'industrie canadienne continue de connaître les plus grands succès. L'adoption de ces dispositions législatives et la mise en oeuvre ultérieure des initiatives découlant du plan d'action des douanes font économiser des millions de dollars à l'industrie canadienne, en outre, en rationalisant les échanges commerciaux et les voyages légitimes et en nous permettant de mieux protéger la population canadienne. Ce plan d'action accroît la compétitivité des Canadiennes et des Canadiens partout dans le monde.

[Traduction]

En appliquant des solutions novatrices aux problèmes actuels, nous faisons en sorte que les procédures douanières ne constituent pas un obstacle à la prospérité du Canada. Le projet de loi S-23 nous offre une toile blanche sur laquelle esquisser notre plan de modernisation de la frontière canadienne.

La première étape consiste à comprendre le contexte mondial et les paramètres à l'intérieur desquels nous travaillons. Au cours de la dernière décennie, nous avons observé à l'échelle mondiale une expansion massive du commerce international, de l'investissement, du tourisme et des technologies de l'information. En effet, le commerce international et le tourisme sont considérés comme le moteur de l'économie canadienne.

[Français]

Les accords commerciaux avec nos voisins du Sud, tels l'ALENA, l'Accord Ciel ouvert et l'Accord entre le Canada et les États-Unis sur la frontière commune ont créé un vaste marché de plus de 380 millions de personnes. Les échanges commerciaux du Canada se chiffrent maintenant à environ 560 milliards de dollars, c'est-à-dire plus de 1,5 milliard de dollars par jour. Il est important de souligner que plus de 110 millions de voyageurs franchissent notre frontière chaque année, et 80 p. 100 proviennent des États-Unis.

[Traduction]

L'élimination des droits de douane entre le Canada et les États-Unis a stimulé davantage le commerce et a fait croître la production au sein des deux économies. Limiter toute intervention inutile dans les secteurs du commerce et du tourisme légitimes constitue l'un de nos objectifs prioritaires en cette époque d'évolution constante. En effet, l'activité à notre frontière est en plein essor. Ce sont là de bonnes nouvelles pour l'économie canadienne. Pour l'Agence des douanes et du revenu du Canada, cela signifie que nous devons trouver des façons novatrices de gérer notre frontière; et nous devons agir rapidement.

À l'heure actuelle, l'administration douanière traite les envois commerciaux en se concentrant sur les éléments prioritaires et en incluant l'évaluation et la vérification au moment du rapport et du dédouanement. Le projet de loi S-23 nous fournit ce dont nous

self-assessment system and allows us to pull away from a burdensome shipment-by-shipment transaction-by-transaction system.

[Translation]

Our plan calls for the introduction of a comprehensive self-assessment system based on a post-audit process. I am sure you will agree that this is an important part of managing border activities. Business communities support this initiative and during our consultations, identified the customs self-assessment program as their biggest priority in terms of overall reform. Under this program, shipments entering Canada will be released immediately at the border with as little as three pieces of information provided for customs purposes.

[English]

Customs self-assessment eliminates the requirement for any transactional information related to eligible goods. We just need to know the identity of the approved importer, the approved carrier and the registered driver when CSA goods arrive at the border. Qualifying importers will send their accounting data to Canada Customs electronically, directly from their place of business.

The CSA program does not involve benefits limited to the accounting and payments aspects only. It also streamlines and accelerates the customs clearance process, bringing certainty to the importation of goods. Under the old system, importers or their brokers often had to personally visit a customs office and get the paperwork checked by a customs officer, or send the information electronically before each shipment reached the border. This highly transactional approach to the business continued day in and day out, notwithstanding the low-risk nature of the goods, the carrier and the importer.

[Translation]

Our consultations with stakeholders showed that this way of doing business was simply not acceptable. If 1,000 of our biggest importers were to participate in the self-assessment program, 70 per cent of our imports would be released at the border more quickly. One can imagine the positive impact this would have on the Canadian economy. Low-risk travelers would be able to avail themselves of a wide range of options which would help them cross the border more easily. Today, each traveler is stopped and questioned by a customs officer upon arriving at the border, as he or she represents an unknown, and therefore genuine, risk.

[English]

Under pre-approved, voluntary permit programs, such as CANPASS, travellers who have an established history of compliance can apply for permits. These permits will allow them access to dedicated lanes so that they can cross the border without routine customs questioning unless they are stopped for a random check. Automated systems will confirm the traveller's identity and registration in the program. Using tools, such as links with international enforcement agencies, data from the carrier reservations system, client profiles, customs audits and driver

avons besoin pour élaborer un nouveau système d'autocotisation des douanes et nous permet de nous éloigner d'un système lourd selon lequel chaque envoi est traité.

[Français]

Nous allons mettre en place un régime d'autocotisation intégral appuyé par un processus de postvérification. Vous conviendrez, j'en suis sûr, que c'est un jalon important dans la gestion de la frontière. Les milieux commerciaux sont d'accord et pendant nos consultations, ils ont désigné le programme d'autocotisation des douanes comme leur plus grande priorité dans la cadre de l'ensemble de la réforme. Avec ce programme, les expéditions entrant au Canada seront dédouanées immédiatement à la frontière avec aussi peu que trois éléments d'information.

[Traduction]

L'autocotisation des douanes élimine la nécessité de fournir des renseignements liés aux marchandises admissibles. Lorsque de telles marchandises arrivent à la frontière, nous avons besoin de connaître uniquement l'identité de l'importateur et du transporteur approuvés ainsi que du chauffeur enregistré. Les importateurs admissibles feront parvenir leurs données comptables à Douanes Canada par voie électronique, directement de leur établissement.

Le programme d'autocotisation des douanes ne comporte pas des avantages seulement sur le plan de la comptabilité et des paiements. Il contribue aussi à simplifier et à accélérer le processus de dédouanement, ce qui apporte une certaine confiance à l'égard de l'importation de marchandises. En vertu de l'ancien système, les importateurs ou leurs courtiers devaient souvent se rendre personnellement à un bureau des douanes afin de faire vérifier les documents par un agent des douanes ou faire parvenir l'information électroniquement avant que chaque envoi n'arrive à la frontière. Cette approche hautement axée sur les transactions était appliquée uniformément, même si les marchandises, le transporteur et l'importateur présentaient un faible risque.

[Français]

Les consultations avec les intervenants ont démontré que cette façon de faire n'est tout simplement plus acceptable. Si 1 000 de nos plus importants importateurs participaient au programme d'autocotisation, 70 p. 100 de nos importations seraient dédouanées plus rapidement. Vous pouvez imaginer les effets positifs sur l'ensemble de l'économie canadienne. Les voyageurs à faible risque se verront aussi offrir une gamme d'options qui leur permettront de franchir la frontière plus facilement. Aujourd'hui, chaque voyageur est intercepté et interrogé par un agent des douanes à son arrivée, car il représente un risque inconnu et, par conséquent, éventuel.

[Traduction]

En vertu des programmes de permis délivrés à des titulaires préautorisés, comme CANPASS, les voyageurs qui ont de bons antécédents peuvent demander un permis qui leur donne accès à des voies réservées pour traverser la frontière sans devoir répondre à l'interrogatoire habituel des douanes, à moins qu'ils ne soient arrêtés pour une vérification ponctuelle. Des systèmes automatisés confirmeront l'identité du voyageur et sa participation au programme. En utilisant des outils comme des connexions avec des forces de l'ordre à l'échelle internationale, des données

registration, we will be able to identify and effectively attend to areas of higher and unknown risk.

The CCRA has already run a highly successful pilot of the CANPASS highway program, demonstrating its viability and, indeed, its effectiveness.

[Translation]

Bill S-23 proposes amendments to the Customs Act which would make it possible to introduce these programs nationwide on an ongoing basis. The new Expedited Passenger Processing System will facilitate the use of a larger number of customs processes. Participants will use an automated kiosk to confirm their identity and membership in the program, and thus clear customs more quickly.

[English]

Use of advanced technology will allow us to better manage the risks associated with the irregular movement of people and will allow us to focus on contraband and interdiction. Mr. Chairman, our new approach is all about getting as much information as possible before goods and people arrive at the border. This will allow us to make informed decisions prior to arrival and facilitate the movement of legitimate travellers and goods.

For example, with the introduction of advanced passenger information and passenger notification records as provided for in Bill S-23, customs officers will be able to have some information from commercial carriers, crew members and passengers before they arrive in Canada.

[Translation]

Armed in advance with this information, our customs officers will be able to make enlightened decisions prior to the arrival of shipments and passengers, which will facilitate the movement of authorized travelers and goods. Businesses or individuals with sound records should be rewarded for complying with the body of legislative provisions.

[English]

The dual mandate of our customs administration of trade facilitation and border protection has been seriously put to the test in recent years.

[Translation]

The proposed amendments to Bill S-23 will combine modern, updated risk management techniques with advance information obtained through modern technology and pre-approval processes. I wish to point out to committee members that the initiatives described in these legislative provisions will promote and facilitate Canada's competitive position on international markets.

provenant des systèmes de réservation des transporteurs, des profils des clients, des vérifications douanières et les numéros d'enregistrement des chauffeurs, nous serons en mesure de cerner les secteurs où le risque est élevé ou inconnu et prendre des mesures efficaces à cet égard.

L'ADRC a déjà mis à l'essai avec grand succès le programme CANPASS-Autoroutes, ce qui a permis de démontrer sa viabilité et son efficacité.

[Français]

Le projet de loi S-23 renferme des modifications de la Loi sur les douanes qui nous donneront l'occasion d'introduire ces programmes sur une base continue à travers le pays. Nous allons faciliter l'utilisation d'un plus grand nombre de processus douaniers par un nouveau programme innovateur appelé «Système de traitement accéléré des voyageurs aux aéroports». Les participants utiliseront un poste automatisé, qui confirmera leur identité et leur adhésion au programme, et qui facilitera leur entrée au Canada.

[Traduction]

L'utilisation des technologies de pointe nous permettra de mieux gérer les risques associés au mouvement irrégulier de personnes et de nous concentrer sur la contrebande et les interdictions. Monsieur le président, notre nouvelle approche vise à obtenir le plus de renseignements possibles avant l'arrivée des marchandises et des personnes à notre frontière. Cela nous permettra de prendre des décisions éclairées avant l'arrivée et de faciliter le mouvement des voyageurs et des biens légitimes.

Par exemple, grâce à la transmission d'information préalable sur les voyageurs et des dossiers des passagers, comme le prévoit le projet de loi S-23, les agents des douanes disposeront de renseignements sur les transporteurs commerciaux, les membres d'équipage et les passagers avant leur arrivée au Canada.

[Français]

Disposant de ce type d'informations et de renseignements à l'avance, nos agents des douanes pourront prendre des décisions éclairées avant l'arrivée des marchandises et des gens, ce qui aidera à faciliter la circulation des voyageurs et des marchandises en règle. Les entreprises ou les particuliers ayant de bons antécédents devraient être récompensés parce qu'ils observent bien l'ensemble de la législation.

[Traduction]

La capacité de l'administration douanière à remplir les deux volets de son mandat, soit de faciliter les échanges commerciaux et de protéger notre frontière, a été sérieusement mise à l'épreuve ces dernières années.

[Français]

Les modifications proposées dans le projet de loi S-23 combineront les techniques modernes et perfectionnées de gestion des risques avec les renseignements préliminaires obtenus par l'utilisation de la technologie moderne et des pratiques de l'agrément préalable. J'aimerais souligner aux membres du comité que les initiatives décrites dans ces dispositions législatives favoriseront et faciliteront la compétitivité des Canadiens et des Canadiennes sur les marchés internationaux.

[English]

Bill S-23 will also support the values of health, safety and security so strongly shared by all Canadians. Mr. Chairman, the customs program of the CCRA would like to continue to do its number one job — stopping illegal activity and protecting Canadians from all forms of threat. The passing of Bill S-23 will help us to do so.

[Translation]

In short, I believe that we are living today in an era of globalization, and Senators here today would agree with me. The further we evolve, the greater the need for links between different countries, whether economic or political.

Unquestionably, when one considers the impact of free trade areas on markets and customs, the pressure is enormous. Trade volumes have increased considerably in recent years, on a commercial as well as personal level.

[English]

Therefore, there is really no other choice but to manage so that we can use our human resources in a more efficient way. That is, we must find a way to use soft technology. We must find a new way to work as well with those Canadian citizens or businesses that do comply with our legislation. When people are crossing the border on a weekly basis and we know them, they have a relationship with the department. Therefore, programs such as the customs self-assessment program will benefit not only our relations with businesses but Canadian society as a whole. In using those technologies in providing easier access to those who do not represent a risk to Canadian society, we will be able to use our human resources in places where, indeed, there is an unknown or higher risk.

I thank you very much for your time, Mr. Chairman, members of the committee.

[Translation]

I am pleased to begin here at the Senate with this initiative and to make my first presentation to your committee.

[English]

The Chairman: Before we get to questions with the officials, honourable senators, let us see if there are some policy questions that you want to put to the minister before he leaves for his cabinet meeting.

Senator Angus: I would like to welcome you to the Senate. We tend to be non-partisan here and to do our best to improve the legislation on which you, your colleagues and your officials work so hard. However, I cannot resist a slightly partisan comment, although that is not normally my nature.

You have mentioned “libre-échange” several times in your remarks, which I believe means “free trade,” and “mondialisation,” which means “globalization.” These are matters

[Traduction]

Le projet de loi S-23 soutiendra aussi les valeurs en matière de santé et de sécurité que partagent tous les Canadiens. Monsieur le président, l'ADRC voudrait continuer d'accomplir sa tâche première, c'est-à-dire mettre fin aux activités illégales et protéger les Canadiens de toutes formes de menaces. L'adoption du projet de loi S-23 nous aidera à y arriver.

[Français]

Brèvement, je pense qu'on vit actuellement — et l'ensemble des sénateurs ici aujourd'hui le savent bien — dans l'ère de la mondialisation. Plus nous allons évoluer, plus il devra y avoir une forme d'interrelation entre les différents pays, que ce soit sur le plan économique ou politique.

Sans aucun doute, lorsqu'on regarde l'effet des aires de libre-échange sur l'ensemble des marchés et des douanes, la pression est énorme. Les volumes ont beaucoup augmenté au cours des dernières années, tant sur plan commercial que sur le plan des particuliers.

[Traduction]

Nous n'avons donc pas d'autre choix que d'effectuer une meilleure gestion afin de pouvoir utiliser nos ressources humaines plus efficacement. Pour ce faire, nous devons trouver un moyen d'utiliser les technologies douces et trouver une nouvelle façon de travailler avec les entreprises ou les citoyens canadiens qui respectent nos lois. Les personnes qui traversent la frontière hebdomadairement et que nous connaissons entretiennent un lien avec le ministère. Ainsi, des programmes comme celui d'autocotisation des douanes seront avantageux non seulement pour nos relations avec les entreprises, mais aussi pour la société canadienne. En ayant recours aux technologies qui facilitent l'accès à ceux qui ne posent pas de risque à la société canadienne, nous serons en mesure d'utiliser nos ressources humaines là où il existe un risque élevé ou inconnu.

Je vous remercie beaucoup pour votre temps, monsieur le président et membres du comité.

[Français]

Je suis content de commencer avec ce projet de loi du côté du Sénat et de faire ma première présentation devant votre comité.

[Traduction]

Le président: Avant de passer aux questions s'adressant aux représentants du ministère, honorables sénateurs, voyons si vous avez des questions de politique à poser au ministre avant qu'il ne quitte pour la réunion du Cabinet.

Le sénateur Angus: Je vous souhaite la bienvenue au Sénat. Les membres du comité tentent d'être objectifs et de faire de leur mieux pour améliorer la mesure législative à laquelle vous, vos collègues et vos fonctionnaires ont travaillé avec acharnement. Cependant, je ne peux m'empêcher de formuler un commentaire légèrement subjectif, bien que ce ne soit pas dans ma nature de faire cela.

Vous avez parlé de libre-échange à plusieurs reprises et de mondialisation. Ce sont là des sujets qui me tiennent à cœur en tant que défenseur du libre-échange. Je dois dire, au nom de mes

dear to my heart as an advocate of free trade. I must say, on behalf of my colleagues in the Conservative Party, how happy we are to see the government embracing wholeheartedly, through this legislation and many other gestures, the concept of free trade and the smooth passage of goods in both directions across our borders. In that spirit, we are glad to see the bill and the philosophy behind it.

As the chairman suggested, perhaps you could enlighten us on the policy perspective. You have mentioned in your speech and in your press releases the customs action plan, saying that this bill is the first step in the implementation of that plan. Am I correct that this is an integral part of the government's support for free trade?

Mr. Cauchon: It is indeed a reaction to what is taking place. We have free trade with many countries but our biggest counterpart by far, in terms of commercial exchange, is the United States. We have seen increasing return in volume on the commercial side as a result of the Free Trade Agreement that we signed with the United States. In addition, in terms of tourism, as I said 110 million people are crossing the border annually and 80 per cent of those come from the United States. That is an amazing volume and we have no alternative but to find ways to cope with it.

We must do so in a way that will enable us to fulfil the dual mandate of the Canada Customs and Revenue Agency. I see customs as an economic development tool, but within that we must still offer good protection to our Canadian community. The Summit of the Americas was a very good example of that. We did a wonderful job during the Montreal summit.

To fulfil the dual mandate, which includes the protection of our society, we have decided to proceed with a new risk management using soft technology. That is why we decided to go ahead with CANPASS customs self-assessment. Of course, the fact that we are using those technologies does not mean that we are giving up our power, and I wish to emphasize that.

For example, businesses with which we have good relations will of course have access to customs self-assessment and will be able to cross the border relatively easily. However, that does not mean that we are giving up our power and they may be subject to random checks. That is the only way in which we will be able to succeed. That is the only way we will be able to use, in a more efficient manner, our very competent human resources.

Last year, I met some people in the United States who are interested in border management. I met with Thomas Donahue of the U.S. Chamber of Commerce as well. They are excited by our vision and philosophy. We have established a joint pilot project with the United States in Sarnia, Ontario with regard to the CANPASS program. So far it has been quite successful.

collègues du Parti conservateur, à quel point nous sommes heureux de voir que le gouvernement préconise, par l'entremise de ce projet de loi et de bien d'autres initiatives, le concept du libre-échange et du passage sans heurt des marchandises d'un côté à l'autre de notre frontière. Dans cet esprit, le projet de loi et la philosophie qui le sous-tend nous satisfont.

Comme le président l'a proposé, peut-être pourriez-vous nous éclairer sur les questions de politique. Dans votre exposé et votre communiqué de presse, vous avez parlé du Plan d'action des douanes et du fait que le projet de loi constitue le premier pas vers la mise en oeuvre de ce plan. Ai-je raison de penser que ce plan fait partie intégrante des initiatives du gouvernement en faveur du libre-échange?

M. Cauchon: Il constitue en fait une réponse au contexte actuel. Nous avons conclu des accords de libre-échange avec de nombreux pays, mais notre principal partenaire, sur le plan des échanges commerciaux, est de loin les États-Unis. Nous avons observé une croissance des échanges commerciaux à la suite de la signature de l'accord de libre-échange avec ce pays. De plus, sur le plan du tourisme, 110 millions de personnes, comme je l'ai dit, traversent la frontière annuellement, dont 80 p. 100 proviennent des États-Unis. Il s'agit d'une affluence incroyable et nous n'avons pas d'autre choix que de trouver des façons d'y faire face.

Nous devons nous y prendre d'une façon qui nous permettra de remplir les deux volets du mandat de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Je considère les douanes comme un outil de développement économique, mais que nous devons utiliser en continuant de veiller à protéger les Canadiens. Le Sommet des Amériques a été un très bon exemple. Et nous avons accompli un excellent travail lors du sommet de Montréal.

Pour remplir les deux volets de notre mandat, qui consiste notamment à protéger notre société, nous avons décidé de mettre en oeuvre une nouvelle méthode de gestion des risques qui fait appel aux technologies douces. C'est pourquoi nous avons décidé d'aller de l'avant avec le programme CANPASS. Bien sûr, le fait que nous utilisons ces technologies ne signifie pas que nous abandonnons notre pouvoir, et je tiens à insister là-dessus.

Par exemple, les entreprises avec lesquelles nous avons de bonnes relations auront bien sûr accès à notre programme d'auto-cotisation et pourront passer la frontière assez facilement. Cependant, cela ne veut pas dire que nous baissions notre garde et que nous n'effectuerons pas de vérification au hasard. La réussite de notre plan en dépend. C'est la seule façon que nous pourrions utiliser plus efficacement nos très compétentes ressources humaines.

L'an dernier, j'ai rencontré aux États-Unis certaines personnes que la gestion de la frontière intéresse. J'y ai aussi rencontré Thomas Donahue, de la U.S. Chamber of Commerce. Ils sont emballés par notre vision et notre philosophie. Nous avons mis sur pied un projet pilote de concert avec les États-Unis, à Sarnia, en Ontario relativement au programme CANPASS. Jusqu'à maintenant il remporte un assez grand succès.

Senator Angus: Is it correct that this legislation and the entire concept of customs modernization through the action plan applies both to people and goods?

Mr. Cauchon: Yes, that is correct.

Senator Angus: With regard to policy, you have spoken about trade facilitation on one hand and border protection — keeping illicit goods and people out of Canada — on the other. There is a balance that you are trying to strike.

I have had great cooperation and input from your officials as I have tried to understand what is going on. You have a great team working with you. You and your publicity are talking about the good things, but at the same time you are bringing in a huge list of penalties for mis-description of goods, et cetera. As a lawyer reading the bill, and in discussing it with experts in the field, my first reaction is that far from facilitating the free flow of goods, all these penalties — and I think we counted 141 of them — which could cause a lot of trouble to importers, do not seem to go to security. They seem to be more statistical.

It was suggested to me that these penalties have nothing to do with protecting the health, safety and security of Canadians, but rather only provide Statistics Canada with better figures to show how we are doing in trade. It bothers the importing community to see all this red tape while you are saying that we are trying to make it easier for them.

Mr. Cauchon: The customs action plan, which will be implemented over the next five years at a cost of about \$100 million, will modernize the whole customs system. Before deciding to proceed with this policy we went through a year-long period of consultation with partners and stakeholders, and the customs action plan is strongly supported by stakeholders.

With regard to penalties, we must understand that the system we have put in place relies significantly on the businesses. It is all about self-assessment. Therefore, we must trust people. However, if through random checks we find that people are not following the rules, we must be able to ensure that they are made to do so. People agree that the penalty system we want to put in place will be an effective tool. I know that you, as a competent lawyer, know the existing Customs Act, which contains a penalty system. You know that in the past we used the tool of seizure of goods. Very often, seizure of goods takes a significant amount of time. It makes no sense, in the economic era in which we currently live, to keep goods at the border while we go through a long legal process. For businesses that is nonsense. The penalty system in this legislation will be more expeditious and easier to deal with, and people in the business community have agreed with it.

Le sénateur Angus: Ai-je raison de dire que cette mesure législative et toute cette idée de modernisation des douanes par l'entremise du plan d'action s'appliquent à la fois aux voyageurs et aux marchandises?

M. Cauchon: Oui, c'est exact.

Le sénateur Angus: En ce qui concerne la politique, vous avez parlé de facilitation des échanges commerciaux d'une part et de protection de la frontière — empêcher l'entrée illégale de marchandises et de personnes — d'autre part. Vous essayez d'établir un équilibre.

Vos hauts fonctionnaires ont été très coopératifs lorsque j'ai essayé de comprendre ce qui se passe. Vous êtes entouré d'une superbe équipe. Vous, et il en va de même dans votre publicité, parlez des aspects positifs, mais, en même temps vous intégrez une liste exhaustive de sanctions pour la description fautive de marchandises, etc. En tant qu'avocat, lorsque je lis cette mesure législative et que j'en discute avec des spécialistes du domaine, ma première réaction c'est que, loin de faciliter le libre-échange des marchandises, toutes ces sanctions — et je crois que j'en ai compté 141 — qui poseraient beaucoup de difficultés aux importateurs ne semblent pas contribuer à la sécurité. Elles semblent être de nature plutôt statistique.

Quelqu'un m'a dit que ces pénalités n'ont rien à voir avec la protection de la santé et de la sécurité des Canadiens, mais servent exclusivement à fournir à Statistique Canada de meilleurs chiffres pour rendre compte de notre rendement au chapitre des échanges commerciaux. Les milieux de l'importation s'inquiètent de voir toute cette paperasserie alors que vous prétendez essayer de leur faciliter la tâche.

M. Cauchon: Le plan d'action des douanes, qui sera mis en oeuvre sur une période de cinq ans au coût d'environ 100 millions de dollars, modernisera tout le régime douanier. Avant de décider de mettre en oeuvre cette politique, nous avons procédé pendant un an à une série de consultations auprès des partenaires et des intervenants qui y sont largement favorables.

En ce qui concerne les sanctions, nous devons comprendre que le système que nous avons mis en place repose en grande partie sur les entreprises. Comme tout repose sur l'autocotisation, nous devons faire confiance aux gens. Cependant, si par l'entremise de vérifications au hasard nous constatons que les gens ne respectent pas les règles, nous devons être en mesure de nous assurer qu'ils les observeront. Les gens conviennent que le régime de sanctions que nous voulons introduire sera un outil efficace. Je sais que vous, en tant qu'avocat compétent, connaissez la Loi sur les douanes actuelle, qui renferme un régime de sanctions. Vous savez que par le passé nous avons recouru à la saisie des marchandises. Cette pratique exige très souvent beaucoup de temps. Il est insensé, compte tenu de l'activité économique actuelle, de bloquer les marchandises à la frontière pendant que nous nous lançons dans un long processus légal. Pour les entreprises, c'est absurde. Il sera plus facile et plus rapide d'appliquer le régime de sanctions prévu dans cette mesure législative et les gens d'affaires y ont souscrit.

As a competent lawyer, you have seen the process and the different stages. A decision is taken by an officer. If there is an error, a decision could be changed by the same officer or another competent officer within 30 days. From 30 days to 90 days, an appeal can be made to the minister, after which the matter can go to the Federal Court.

This process will protect the right of business to fairness and due process. That will be managed in a very professional way by competent people.

Yesterday, Mr. Lefebvre and I each delivered speeches to customs officers in Montreal. There were about 150 customs officers there. We told them about our vision. We also told them that the customs action plan will be implemented over the next five years. We do not pretend that the system is perfect, but we must find a way to monitor the situation. That is why I told them yesterday that their feedback will be important in order for us to make adjustments. As well, feedback from all the stakeholders will be important.

I believe that what we put into the legislation concerning the penalty system will meet the needs of all parties. We will make some adjustments throughout the years, if it does not work the way we would like it to work. Of course, we will be more precise in the regulations which will follow.

Senator Angus: One of the things that interests me, and it must be of great concern to your department, is the “intermeddling” — if I can use that word — of the criminal and the civil. What we are talking about here is a civil process, that is, the modernization and the free flow of goods and services in world trade, which is a great thing. We are now all on the same page. We want free trade. We want to buy into it. We want to make it happen. What I perceive flowing from the current legislation, which is very draconian in many of its aspects, is being perpetuated in this bill. You have said that you have the burden to protect our borders and to preserve the values of health and security, which I understand, for example, would include enforcing zero tolerance on the illicit drug trade.

Honourable senators, there is one anecdote that I would like to recount, which would give the minister an opportunity to explain how he will get around this. About three years ago, a ship came into one of the ports in northern Newfoundland. The ship had been loaded with newsprint, which is a very important trade for Canada. These ships operate on a tight time-schedule.

Some stevedores in a port in another part of the world found some traces of illegal substances up in the beams of this ship when they were unloading it in preparation for taking on this shipment of newsprint to Newfoundland. The vessel had a market value in the \$9 million to \$10 million range, which is quite cheap for a ship. Customs seized that ship, not as a result of a legal proceeding but because it had the power — almost by divine right. It impounded the ship and exacted a \$10 million security from the owners of the ship before the ship could carry on, load

En tant qu’avocat compétent, vous connaissez le processus et les différentes étapes. Un agent prend une décision. Si une erreur se produit, ce même agent ou un autre agent compétent pourrait revenir sur sa décision dans les 30 jours. Entre 30 et 90 jours, un appel peut être logé auprès du ministre après quoi la question peut être soumise à la Cour fédérale.

Ce processus permettra de protéger le droit des entreprises à l’équité et à l’application régulière de la loi. Ce sont des gens compétents qui géreront cet aspect de façon très professionnelle.

Hier, M. Lefebvre et moi-même avons prononcé des discours devant quelque 150 agents des douanes à Montréal. Nous leur avons fait part de notre vision et du fait que le plan d’action des douanes sera mis en oeuvre sur une période de cinq ans. Nous ne prétendons pas que le système est parfait, mais nous devons trouver une façon de suivre le déroulement du plan. C’est la raison pour laquelle je leur ai dit hier que leurs critiques seront importantes et nous permettront de rajuster le tir. En outre, il est aussi important que tous les intervenants nous fassent part de leurs observations.

Je crois que le régime de sanctions prévu dans le projet de loi satisfera toutes les parties. Nous corrigerons le tir au fil des ans si le régime ne fonctionne pas comme nous le voudrions. Bien sûr, nous serons plus précis dans les règlements qui seront pris par la suite.

Le sénateur Angus: L’une des choses qui m’intéresse, et cela doit aussi être une grande préoccupation de votre ministère, c’est l’interférence — si je peux utiliser cette expression — entre le processus criminel et le processus civil. Ce dont nous parlons ici c’est d’un processus civil, c’est-à-dire la modernisation et la libre circulation des marchandises et services, ce qui est une bonne chose. Nous nous trouvons tous maintenant à la même page. Nous voulons libéraliser le commerce. Nous voulons y croire. Nous voulons faire bouger les choses. Ce que je perçois résulter de la loi actuelle, une mesure législative vraiment très sévère à bien des égards, se retrouve dans cette mesure législative. Vous avez dit que vous aviez pour tâche de protéger notre frontière et nos valeurs en ce qui a trait à la santé et à la sécurité, ce qui inclurait, je crois comprendre, la tolérance zéro en ce qui a trait au trafic illicite des stupéfiants.

Honorables sénateurs, il y a une anecdote que j’aimerais vous raconter, qui donnerait au ministre l’occasion d’expliquer comment il contournera ce problème. Il y a environ trois ans, un navire est arrivé à l’un des ports du nord de Terre-Neuve. Le navire avait été chargé de papier journal, un marché très important pour le Canada. Ces navires opèrent toujours selon un calendrier très serré.

Certains débardeurs d’un port d’une autre partie du monde ont repéré des traces de substances illégales dans les barreaux de ce navire alors qu’ils le déchargeaient en prévision de ce chargement de papier journal à destination de Terre-Neuve. La valeur marchande du navire se situait entre 9 et 10 millions de dollars, ce qui n’est pas très élevé pour un navire. Les douanes ont saisi le navire, non pas à la suite d’une procédure judiciaire mais parce qu’elles en avaient le pouvoir — presque de droit divin. Elles ont confisqué le bâtiment et ont exigé 10 millions de dollars, en

the newsprint and go on with the free flow of goods. All of this was for a suspected offence that related not at all to the trading of that vessel.

I observed this and said to myself, "There is something wrong here. This is not a provision that facilitates trade or enhances the reputation of Canada."

Using that anecdote to illustrate what was in place under the old law, could you answer my question? I am afraid the new law goes further. There are penalties of up to \$25,000 for an importer who does not describe correctly a truckload of boxes containing shirts. If it is not shirts but trousers, who really cares? If some guy is moving them and a customs broker does not describe the goods accurately, then he is on the hook for \$25,000. I find that to be dangerous.

Mr. Cauchon: Concerning the question of the seizure of vessels carrying drugs or other contraband, we have no choice but to act rapidly. There is always the possibility that a company can put up some security. We are not the only ones involved in such situations. Each and every time something like this happens, we have to work with the RCMP and/or other police forces. That is why we cannot take any risks. As far as the question of drugs is concerned, of course the legislation is quite rigid. However, there is no other way for Canadian society.

Second, when you refer to the question of a shipment of t-shirts infringing on Canadian legislation in terms of trademark, the same rules would apply. Indeed, I do not believe we have much of a choice but to seize the goods and to stop the vessel as well.

One item that you may have the chance to look at in the legislation, and Mr. Lefebvre may be able to help me out, concerns what we call the "third-party provision." I will not go further in that direction because I do not know if it would apply to a vessel. However, let me give you a good example of a third-party provision. Let us say that a stolen truck containing cocaine crosses the border. If the truck is stopped at the border, everything will be seized. Let us say that the real owner of the truck was not involved in any way with this scheme. There is a provision in the new legislation that will ensure that this person will get his truck back. Such a third-party provision is very helpful. I do not know if we will be able to apply it to other situations.

As I said at the beginning of my remarks, we are not pretending that the system is perfect. Over the next five years we will work with stakeholders and our customs officers to ensure that the legislation is applied in the best way possible.

Senator Angus: I expect other senators will ask about reports that have recently appeared in newspapers — I refer to alleged breaches of citizens' privacy. When I talk about the "intermeddling" of the civil and the criminal, it is a very serious thing. In order for law enforcement agencies like the police and the RCMP, who have the real mandate to deal with drugs, to get a warrant to

garantie, des propriétaires du navire avant qu'il puisse continuer, charger le papier journal. Tout cela pour une infraction présumée qui n'avait rien à voir avec ce que transportait ce navire.

Je me suis alors dit à moi-même: «Il y a quelque chose qui ne va pas ici. Il ne s'agit pas d'une disposition qui facilite les échanges ou améliore la réputation du Canada».

À l'aide de cette anecdote pour illustrer les mesures que contenait l'ancienne loi, pourriez-vous répondre à ma question? J'ai bien peur que la nouvelle loi aille encore plus loin. On y prévoit des sanctions pouvant aller jusqu'à 25 000 \$ pour un importateur qui ne décrit pas correctement un chargement de boîtes contenant des chemises. Qu'il ne s'agisse pas d'un chargement de chemises mais de pantalons, qui s'en préoccupe vraiment? Si quelqu'un les transporte et qu'un courtier en douanes ne décrit pas les marchandises correctement, cette personne risque une amende de 25 000 \$. J'y vois un danger.

M. Cauchon: En ce qui concerne la saisie de navires transportant des stupéfiants ou d'autres marchandises prohibées, nous n'avons d'autre choix que d'agir rapidement. Il y a toujours la possibilité qu'une entreprise puisse verser une caution. Nous ne sommes pas les seuls en cause dans ces situations. Toutes les fois que des choses du genre se produisent, nous devons travailler de concert avec la GRC et d'autres corps policiers. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons prendre aucun risque. En ce qui concerne la question des drogues, bien sûr la loi est très sévère. Cependant, la société canadienne n'en dispose pas d'autre moyen.

Deuxièmement, lorsque vous parlez d'un envoi de t-shirts qui enfreint les lois canadiennes sur la marque de commerce, les mêmes règles s'appliquent. De fait, je ne crois pas que nous ayons mieux d'autre choix que de saisir la marchandise et de mettre le navire en état d'arrêt aussi.

Il y a une chose que vous n'avez peut-être eu la possibilité d'observer dans la loi, et M. Lefebvre pourrait peut-être m'aider à ce sujet, concerne ce que nous appelons la «clause de tiers». Je n'irai pas plus loin en ce sens parce que je ne sais pas si elle s'appliquerait à un navire. Cependant, permettez-moi de vous donner un bon exemple d'une clause de tiers. Disons qu'un camion volé qui contient de la cocaïne traverse la frontière. Si le camion est arrêté à la frontière, tout est saisi. Supposons que le propriétaire véritable du camion n'avait rien à voir dans cette manœuvre. Il y a une disposition dans la nouvelle loi qui fait en sorte que cette personne peut ravoier son camion. Ce genre de clause de tiers est très utile. Je ne sais pas si nous pourrions l'appliquer à d'autres situations.

Comme je l'ai dit au début de mes observations, nous ne prétendons pas que le système soit parfait. Ces cinq prochaines années, nous collaborons avec les intervenants et nos agents de douane pour nous assurer que la loi est appliquée le mieux possible.

Le sénateur Angus: Je suppose que d'autres sénateurs s'informeront sur les rapports qui ont été récemment publiés dans les journaux — je parle des violations présumées de la vie privée de citoyens. Lorsque je parle d'immixtion du droit civil et du droit pénal, c'est très sérieux. Pour que les organismes d'application de la loi comme la police et la GRC, qui ont le mandat réel de

seize a truck, or ship or to grab T-shirts they must swear information that gives a lot of detail. They must have the evidence or at least reasonable cause to get that. However, they have been using your department's extraordinary powers of search and seizure for other means. From a policy point of view I would like some assurance that the government will put a stop to that practice so that criminal activities, and criminals, will be dealt with by means of the criminal law. The bill before us is a civil law that is to enhance and facilitate trade. That is my point.

Mr. Cauchon: There is a relationship between criminal law and civil law in many pieces of Canadian legislation. It is nothing new.

With regard to the point you raised about privacy and the ability to stop and seize without a search warrant, you must first understand that when a person crosses the border it is a very special situation. A person who does not live in Canada can get into the country, so we must act very quickly. Under the legislation we must have reasonable grounds before we act. You referred to the question of mail; we must have reasonable grounds to act in that regard. There are criteria to be respected in section 99 as well. With regard to mail, the privacy commissioner studied section 99, discussed it with the department, and concluded that we are acting lawfully and in good faith.

I spent a couple of hours going through the system at a postal centre and I can tell you that customs officers apply the law as it should be applied. I asked many questions to ensure that all the criteria in section 99 were respected. I am fully satisfied that customs officers are acting under the criteria of the legislation.

Finally, I would like to address the question of privacy. Privacy within the perimeters of our country is one thing, but privacy at the border is something different. The Supreme Court of Canada has confirmed that at the border the expectation of privacy is lower in the sense that the public interest takes precedence and the customs legislation is paramount. This does not mean that we act illegally. However, because of the public interest we need tools to protect Canadian society.

I was appointed Minister of National Revenue in August of 1999. Since then, I have seen customs officers carrying out their work professionally. They will receive good training in the new powers that they will have. There is always room for improvement and we are working hard on that. We are trying to do much better business, and that is what the customs action plan is all about.

[Translation]

Senator Bolduc: How many provisions in this bill confer regulatory authority on the government, and how many on the minister?

s'occuper des drogues, d'obtenir le mandat pour saisir un camion ou un navire ou de s'emparer des t-shirts, ils doivent fournir sous serment des renseignements très détaillés. Ils doivent avoir des preuves ou, du moins, un motif raisonnable de vouloir l'obtenir. Cependant, ils ont usé des pouvoirs extraordinaires de votre ministère en matière de fouille et de saisie à d'autres fins. D'un point de vue de politique, j'aimerais avoir une certaine assurance que le gouvernement mettrait un frein à cette pratique de manière que les activités criminelles et les criminels soient traités dans les règles du droit criminel. Le projet de loi qui est devant nous relève du droit civil, qui vise à améliorer et à faciliter le commerce. C'est ce que je pense.

M. Cauchon: Il y a un rapport entre le droit pénal et le droit civil dans de nombreux textes de loi canadiens. Ce n'est rien de nouveau.

En ce qui concerne ce que vous avez dit sur le respect de la vie privée et la capacité de suspendre et de saisir sans mandat de perquisition, vous devez d'abord comprendre que lorsque quelqu'un traverse la frontière, c'est une situation très particulière. Quelqu'un qui ne vit pas au Canada peut entrer dans le pays, alors nous devons agir très rapidement. En vertu de la loi, nous devons avoir des motifs raisonnables pour agir. Vous avez parlé de la question de courrier; nous devons avoir des motifs raisonnables d'agir à cet égard. Il y a des critères à respecter à l'article 99 aussi. En ce qui concerne le courrier, le commissaire à la protection de la vie privée à examiner l'article 99, en a discuté avec le ministère et a conclu que nous agissons conformément à la loi et de bonne foi.

J'ai passé quelques heures à examiner le système à un centre postal, et je peux vous dire que les agents des douanes appliquent les lois telles qu'elles devraient l'être. J'ai posé de nombreuses questions pour m'assurer que tous les critères prévus à l'article 99 étaient respectés. Je suis tout à fait convaincu que les agents des douanes agissent conformément aux critères de la loi.

Pour terminer, j'aimerais parler de la question de protection de la vie privée. La protection de la vie privée dans les limites de notre pays est une chose, mais à la frontière c'est autre chose. La Cour suprême du Canada a confirmé qu'à la frontière, les attentes en matière de protection de la vie privée sont moindres, dans le sens que l'intérêt public a préséance et que la loi sur les douanes est souveraine. Cela ne veut pas dire que nous agissons illégalement. Cependant, à cause de l'intérêt public, il nous faut des outils pour protéger la Société canadienne.

J'ai été nommé ministre du Revenu national en août 1999. Depuis ce temps-là, j'ai vu des agents des douanes s'acquitter de leurs fonctions avec professionnalisme. Ils recevront une formation appropriée relativement au nouveau pouvoir qui leur seront attribués. Il y a toujours place à l'amélioration et nous y travaillons fort. Nous essayons de bien mieux fonctionner, et c'est ce dont il s'agit dans le plan d'action des douanes.

[Français]

Le sénateur Bolduc: Dans ce projet de loi, combien d'articles donnent des pouvoirs réglementaires, d'une part, au gouvernement et, d'autre part, au ministre?

Mr. Denis Lefebvre, Deputy Commissioner, Customs Directorate, Revenue Canada: Some nine regulations will be amended, while three new ones will be added by way of the proposed legislation.

Senator Bolduc: Are you saying then that a dozen or so separate regulations will ensure that the bill, as amended today, will be implemented?

Mr. Lefebvre: That is correct.

Senator Bolduc: Therefore, the bill confers additional regulatory authority. Is that what you are saying?

Mr. Lefebvre: The series of regulations in effect pursuant to the Customs Act have been amended to allow for new ways of doing business.

[English]

Senator Bolduc: Are those regulations already prepared, or are they in the process of being prepared?

Mr. Lefebvre: We are in the process of developing those regulations, and all of those regulations are being developed in consultation with stakeholders in general, including brokers, importers, et cetera.

Senator Bolduc: You have discussed them with those people but not yet with Parliament?

Mr. Lefebvre: The regulatory process provides for pre-publication, but you are right, they are not yet final. We are in the consultation process and could table a final draft at this time.

Senator Bolduc: Is it bigger or smaller than Bill S-23?

Mr. Lefebvre: Much smaller.

Senator Bolduc: Perhaps with more impact. As you know, I am an ex-civil servant and I prepared many regulations. It is always embarrassing to say that it is good in principle without seeing the regulations. There are some rules in the bill, but many are outside of it. It is quite embarrassing for us to say that the civil servants will do their best, the minister has good intentions, and it will work. I would have much preferred to have the regulations accompanying the bill. It would give us the entire spectrum of rules by which people must abide. After all, as you said, most people are honest, and most of the trade is regular trade. In a free trade situation, we must expect that 90 per cent of the goods exchanged accord with the rules. That puzzles me somewhat.

[Translation]

Mr. Cauchon: I do not necessarily think that amending the regulations is a bad idea. It is one thing to amend legislation, but to amend regulations is a far less complex process.

I admit that we are not here to talk about the regulations, but rather about the bill itself. The regulations must flow from the principles set out in the actual legislation. Unquestionably, the

M. Denis Lefebvre, sous-commissaire, Direction générale des douanes, Revenu Canada: Environ neuf règlements seront amendés, et environ trois nouveaux règlements seront écrits suite à ce projet de loi.

Le sénateur Bolduc: Une douzaine de règlements distincts permettront de mettre en application le projet de loi tel qu'amendé aujourd'hui?

M. Lefebvre: C'est juste.

Le sénateur Bolduc: Le pouvoir réglementaire augmente donc par rapport à ce qu'il est présentement?

M. Lefebvre: Il a fallu adapter l'ensemble des règlements déjà existants en vertu de la Loi sur les douanes pour pouvoir traiter des nouvelles façons de faire.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Est-ce que ces règlements sont déjà prêts, ou sont-ils en voie de préparation?

M. Lefebvre: Nous sommes en train de les rédiger, et tous ces règlements sont formulés en consultant avec les intervenants. En général, y compris les intermédiaires, les importateurs etc.

Le sénateur Bolduc: Vous en avez parlé avec ces gens-là, mais pas encore avec le Parlement?

M. Lefebvre: Le processus réglementaire exige une publication préalable, mais vous avez raison, rien n'est encore définitif. Nous sommes encore en consultation et nous pourrions présenter une ébauche finale à ce moment-là.

Le sénateur Bolduc: Est-ce que c'est plus ou moins volumineux que le projet de loi S-23?

M. Lefebvre: Beaucoup moins.

Le sénateur Bolduc: Peut-être qu'il aura plus d'effet. Comme vous le savez, j'ai déjà été fonctionnaire, et j'ai préparé de nombreux règlements. C'est toujours gênant de dire que c'est bon en principe sans voir le règlement. Il y a des règles dans le projet de loi, mais de nombreuses règles sont à part. Il est très gênant pour nous de dire que les fonctionnaires feront de leur mieux, que le ministre a de bonnes intentions, et que tout ira bien. J'aurais de loin préférer que les règlements accompagnent le projet de loi. Nous aurions ainsi une idée globale des règles que doivent observer les gens. Après tout, comme vous l'avez dit, la plupart des gens sont honnêtes, et la plupart des échanges commerciaux sont tout à fait ordinaires. Dans une situation de libre-échange, nous devons nous attendre à ce que 90 p. 100 des marchandises échangées sont conformes aux règles. Cela me laisse quelque peu perplexe.

[Français]

M. Cauchon: Je ne pense pas que l'idée de la réglementation soit nécessairement mauvaise, en ce sens que procéder à l'amendement d'une législation, c'est une chose. Procéder à l'amendement d'une réglementation, c'est autre chose, et cela requiert un processus beaucoup plus léger.

Je concède que nous ne sommes pas devant vous pour vous présenter la réglementation, mais bien le projet de loi. La réglementation doit découler des principes que l'on retrouve dans

regulations will be adopted in accordance with the standard legislative process, but only after lengthy consultations.

While the regulatory aspect of the bill appeals to me, I think we will need to adjust to the realities of the next five years. The bill represents an adjustment over existing practices. It is truly a new approach to customs processes. Regulations that can be amended much more easily will help us to adjust more easily to new realities over time.

For example, Senator Angus spoke of fines. The regulations will be more specific about this. If we realize in three years' time, after consulting with businesses or with customs officers in the field, that things are not working out, it will be a much simpler matter to amend the regulations.

Regulations can be amended much more easily than legislation. As minister and as someone who wants this reform to go through as quickly as possible and to achieve its ultimate goal, namely to serve all Canadians well, I am not opposed to regulations.

[English]

Senator Bolduc: In other words, you are not against giving additional power to the minister, because the implicit postulate of your attitude is that you are a benevolent administrator.

Mr. Cauchon: The minister is accountable, so it is not a bad solution.

Senator Bolduc: But is the agency as accountable as it used to be?

Senator Angus: On a point of order, perhaps while the minister is here we could consider something that I observed in another committee where the enabling legislation was before us on a more or less urgent basis.

[Translation]

As the minister said, there is an urgent need for this legislation.

[English]

However, where the enabling powers were such that new powers would contain the real substance of the new regime, the minister undertook, in a letter to the chairman of the committee, to give the committee copies or allow us to see the regulations before they were gazetted. In other words, perhaps the minister could table the regulations with the Standing Senate Committee on National Finance.

I do not know whether I should put that in the form of a question to the minister. I have asked a number of questions through my staff to your officials. For the questions that concern me the most, we have received positive indicating that those items

l'ensemble de la législation. Sans aucun doute, la réglementation sera adoptée suivant le processus législatif de publication que vous connaissez bien, mais seulement après une longue période de consultations.

Si je souris à l'élément réglementaire de la loi, c'est parce que je pense que nous devons nous ajuster aux réalités des cinq prochaines années. Le projet de loi consiste en un ajustement par rapport à ce qui se faisait auparavant. C'est vraiment une nouvelle façon de considérer les douanes. Une réglementation beaucoup plus facile à amender nous permettra, au fil des années, de nous ajuster aussi plus facilement.

Le sénateur Angus, par exemple, a parlé des pénalités. La réglementation sera plus précise sur ce sujet. Si nous nous apercevons dans trois ans, suite à des consultations auprès des entreprises ou des officiers de douanes, qui travaillent sur le terrain, que des choses ne fonctionnent pas, il sera beaucoup plus facile d'amender la réglementation.

Une réglementation s'ajuste beaucoup plus facilement qu'une législation. En tant que ministre qui désire que cette réforme puisse s'adapter le plus rapidement possible et qu'elle atteigne son but ultime, celui de bien servir l'ensemble de la population canadienne, je ne trouve pas mauvaise l'idée de la réglementation.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Autrement dit, vous n'êtes pas contre le fait d'accorder des pouvoirs supplémentaires au ministre, parce que le postulat implicite de votre attitude est que vous êtes un administrateur bien veillant.

M. Cauchon: Le ministre doit rendre des comptes, alors ce n'est pas une mauvaise solution.

Le sénateur Bolduc: Mais est-ce que l'agence doit autant rendre de compte qu'auparavant?

Le sénateur Angus: J'aimerais faire un rappel au Règlement. Peut-être que, puisque le ministre est ici, nous pourrions envisager de faire quelque chose que j'ai déjà vu faire dans un autre comité qui devait examiner une loi habilitante de façon plus ou moins urgente.

[Français]

Comme le ministre l'a dit, il devient urgent d'avoir cette loi.

[Traduction]

Cependant, lorsque les pouvoirs habilitants étaient tels que les nouveaux deviendraient la substance réelle du nouveau régime, le ministre a entrepris, dans une lettre au président du comité, de fournir des copies au comité ou de nous permettre de voir les règlements avant qu'ils soient publiés dans la *Gazette du Canada*. Autrement dit, peut-être le ministre pourrait-il remettre les règlements au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

Je ne sais pas si je dois présenter ceci sous forme de question au ministre. J'ai posé plusieurs questions par l'entremise de mes collaborateurs aux vôtres. Au sujet des questions qui me préoccupent le plus, nous avons reçu des indications positives

would be addressed in the regulations. Basically, the answers were satisfactory. We have not seen the regulations.

[Translation]

People take it for granted that we are acting in good faith and that these words are true. Would it be possible for the committee to review these regulations before the bill is sent back to the Senate?

[English]

If the regulations are nearly finished, it would enhance the process to see them in advance, as they are very much a part of this bill. That is just a thought. We did that with the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce and it worked well.

The Chairman: Is there a pre-publication process for these regulations?

Mr. Cauchon: There is a pre-publication process.

The Chairman: Perhaps it would be possible to receive them at that time or before.

Mr. Cauchon: There are two points. Senator Angus said that it is urgent to proceed with the bill. I wish to be clear. We do not wish to rush the Senate or the House of Commons. There is a process and we respect the process. We are here today because we respect the process highly.

We must recognize that we have been going through a huge period of consultation with stakeholders. Businesses want to see the implementation of our customs action plan as soon as possible. The first stage of implementation is set for October 2001. That is why we are seeking the quick process of this bill in order to help those business communities that expect to see the first stage of the customs action plan in the fall.

In response to the question of regulations, there will be a public process. There will be a chance to review the regulations following that standard and public process. We know that the question of penalties must be addressed this fall. That means that we would have to return to committee during the summer or the beginning of September. I draw the attention of honourable senators to the possibility that that may delay the entire system. If we are following the standard process in order to proceed with the enactment of regulations, one member could have access to all the regulations needed.

The team that is here today has been doing wonderful work. Mr. Chairman, I would like to thank the team. They have been available to you and other members as well. I wish to assure you that regarding the regulations, members of the team will act in the same way. If you have any questions about the regulations, once published, we will be more than pleased to assist you.

Senator Bolduc: Having been a member of the regulatory oversight committee for three years, I have seen many regulations,

selon lequel les règlements en tiendraient compte. En fait, les réponses étaient satisfaisantes. Nous n'avons pas vu les règlements.

[Français]

On tient pour acquis que nous sommes de bonne foi et que ces paroles sont vraies. Serait-il possible de recevoir cette réglementation en comité avant que le projet de loi ne soit renvoyé au Sénat?

[Traduction]

Si les règlements sont prêts d'être finis, il vaudrait mieux que nous puissions les voir à l'avance, puisqu'ils font partie intégrante de ce projet de loi. Ce n'est qu'une idée. Nous avons procédé ainsi avec le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, et ça a bien fonctionné.

Le président: Un processus de publication préalable est-il prévu pour ces règlements?

M. Cauchon: Oui, il y en a un.

Le président: Peut-être cela serait-il possible de les recevoir à ce moment-là, ou même avant.

M. Cauchon: Il y a deux choses. Le sénateur Angus a dit qu'il est urgent de faire avancer le projet de loi. J'aimerais que ce soit clair. Nous ne voulons pas presser le Sénat ou la Chambre des communes. Il y a un processus, et nous le respectons. Nous sommes ici aujourd'hui parce que nous avons le plus grand respect pour le processus.

Nous devons reconnaître que nous avons eu une période énorme de consultation avec les intervenants. Les entreprises veulent que notre plan d'action des douanes soit mis en oeuvre aussitôt que possible. Le premier volet de cette mise en oeuvre est prévu pour octobre 2001. C'est pourquoi nous essayons de faire avancer rapidement ce projet de loi pour aider ces entreprises qui s'attendent à voir entrer en oeuvre le premier volet du plan d'action des douanes.

En réponse à la question sur les règlements, il y aurait un processus de consultation publique. Il y aura possibilité d'examen des règlements selon ce processus standard et public. Nous savons que la question des pénalités doit être examinée cet automne. Cela signifie que nous devons retourner en comité au cours de l'été ou au début de septembre. J'attire l'attention des honorables sénateurs sur la possibilité que cela pourrait retarder toute la démarche. Si nous suivons le processus standard, pour la promulgation des règlements, un membre pourrait avoir accès à tous les règlements nécessaires.

L'équipe qui est ici aujourd'hui a fait un merveilleux travail. Monsieur le président, je tiens à la remercier. Ils ont été disponibles pour vous et pour d'autres membres aussi. J'aimerais vous assurer qu'au sujet des règlements, les membres de l'équipe agiront de la même façon. Si vous avez des questions sur les règlements, une fois qu'ils seront publiés, nous serons très heureux d'y répondre.

Le sénateur Bolduc: Comme j'ai été membre du comité réglementaire de surveillance pendant trois ans, j'ai vu de

Mr. Minister. Department officials may wish to do their best, but many departments have gone somewhat overboard.

Mr. Cauchon: Senator, I have been involved with the process for some time now. The proposed legislative package before this committee is not just simple amendments to an act. Bill S-23 is a huge reform to the customs act; it changes the whole pattern and the way we work with businesses as well as the philosophy of the department. The substance is really in the bill.

[Translation]

Senator Bolduc: My colleague and I have not called into question the fundamental philosophy behind this bill. When 500 billion shipments and 100 million individuals cross the border, it is time for different processes. Technically, I have no idea how you plan to proceed. I know that in the case of one Toronto highway, users have a sticker on their vehicle and receive a bill through the mail. I would imagine that a similar approach would be used so that people can clear customs without having to wait 45 minutes. People are now required to complete a customs declaration form, just as they must complete a tax return. New technologies make this possible and we have no quarrel with this approach. The agency is a bureaucratic organization.

[English]

By the way, minister, it is not a department any more. You can talk to them, but you must also be polite. They went overboard.

[Translation]

That is dangerous, as you are well aware.

[English]

Mr. Cauchon: The agency is not an arm's length corporation. The point is interesting. The Canada Customs and Revenue Agency is a new government agency; it is a hybrid. It is not a ministry; it is not an arm's length corporation.

Senator Bolduc: We studied that here when it came.

Mr. Cauchon: The power of the minister is exactly the same. If you take the power that we had when this was a ministry and the power now, it is exactly the same. The Canadian population wanted to ensure that there was a person accountable to the House of Commons.

What I can tell you today is that I hear your concern. I understand your concern. You want to ensure that regulations will be made within the bill that you have in front of you.

Senator Bolduc: We wish to ensure that the spirit of law is reflected as well.

Mr. Cauchon: The department gets the message. What I would like to tell the members, Mr. Chairman, is that if there are any concerns once the regulations are published, we will be more than willing to have briefing sessions and to review them.

nombreux règlements, monsieur le ministre. Les représentants du ministère peuvent vouloir faire de leur mieux, mais de nombreux ministères ont quelque peu dépassé les bornes.

M. Cauchon: Monsieur le sénateur, je participe au processus depuis quelque temps déjà. Le texte législatif qui est proposé à ce comité ne concerne pas de simples modifications à une loi. Le projet de loi S-23 représente une réforme énorme de la Loi sur les douanes; il change tout le modèle et la façon dont nous travaillons avec les entreprises, et aussi la philosophie du ministère. Toute la substance est, en réalité, dans le projet de loi.

[Français]

Le sénateur Bolduc: Mon collègue et moi n'avons pas remis en cause la philosophie profonde de ce projet de loi. Quand il y a 500 milliards d'échanges et 100 millions de personnes qui traversent la frontière, il faut trouver des méthodes. Je ne connais pas, techniquement, la façon dont vous allez procéder. Je sais que sur une autoroute payante de Toronto, l'automobiliste qui l'utilise a un indicateur sur sa voiture et reçoit une facture à la maison. J'imagine que ce sera quelque chose de semblable de sorte que les gens passeront la frontière sans attendre trois quart d'heure. Les gens doivent remplir leur rapport de douanes comme ils remplissent leur rapport d'impôt. Avec les technologies actuelles, c'est faisable et nous sommes d'accord avec cela. L'agence est une organisation bureaucratique.

[Traduction]

En passant, monsieur le ministre, ce n'est plus un ministère. Vous pouvez leur parler, mais vous devez aussi rester poli. Ils ont dépassé les bornes.

[Français]

C'est dangereux et vous le savez.

[Traduction]

M. Cauchon: L'agence n'est pas une société autonome. L'argument est intéressant. L'Agence des douanes et du revenu du Canada est un nouvel organisme du gouvernement; c'est un hybride. Ce n'est ni un ministère ni une société autonome.

Le sénateur Bolduc: Nous avons examiné la question lorsque ça été proposé.

M. Cauchon: Le pouvoir du ministre est exactement le même. Si vous regardez le pouvoir que nous avions lorsque c'était un ministère, et celui que nous avons maintenant, c'est la même chose. La population canadienne voulait s'assurer que quelqu'un allait rendre des comptes à la Chambre des communes.

Ce que je peux vous dire aujourd'hui, c'est que j'entends vos inquiétudes. Je comprends vos préoccupations. Vous voulez vous assurer que les règlements seront intégrés au projet de loi que vous avez devant vous.

Le sénateur Bolduc: Nous tenons à nous assurer que l'esprit de la loi y est intégré.

M. Cauchon: Le ministère entend le message. Ce que j'aimerais dire aux membres du comité, monsieur le président, c'est que s'il y a la moindre inquiétude lorsque les règlements seront publiés, nous serons tous disposés à avoir des séances d'information et à les revoir.

The Chairman: Let us put some dates on this, minister. You want the new regime to come into effect on October 1, 2001. What is your timeline here? Are you publishing the regulations in draft?

Mr. Lefebvre: As they are being drafted, consultations do take place. When we have the final draft, we will pre-publish in accordance with the rules.

The Chairman: When will you do that?

Mr. Lefebvre: Those regulations that are necessary for the parts of the programs that come into force in October must be pre-published during the summer.

Senator Angus: Are you referring to the *Canada Gazette* process?

Mr. Lefebvre: I am referring to pre-publication. We must pre-publish all regulations and leave them with the stakeholders for a period of time. We will receive their comments and then finalize and approve the regulations.

The Chairman: Do you hope to have all that done before October 1, in respect of the regulations?

Mr. Cauchon: The exact date is October 31, 2001.

The Chairman: That should give us time. The regulations are pre-published, senator, they are not in effect. When they first appear in the *Gazette*, they are not in effect. They are pre-published precisely for the purpose of consultation. After the consultation takes place, then the cabinet or cabinet committee gives its imprimatur to the final version.

Senator Angus: We are getting to the point that I was asking for. Perhaps we could receive an undertaking from the minister that when the regulations are finished and ready for pre-publication, which hopefully will be soon, that we will see them.

The Chairman: That should be by this summer.

Senator Angus: When is "this summer?"

The Chairman: June 21.

Senator Banks: I am sure that the minister has received a letter from some of the labour people involved with customs officers. This letter is highly critical of the process wherein, by their estimate, half of the customs officers that are on duty at customs crossings in Canada during the summer are students with two weeks' training. This is the allegation in the letter. I wonder whether, a year from this summer in the institution of this new regime, you will have confidence that those summer replacement students — who have what is alleged to be minimal training — will be able to protect us all from the bad guys.

Mr. Cauchon: First, I would think that the hiring of summer students is a good thing for the agency. Working at the border is also a wonderful experience for the students themselves. I have met many people who worked with customs when they were students and they have fond memories of that experience.

Le président: Fixons des dates, monsieur le ministre. Vous voulez que le nouveau régime entre en vigueur le 1^{er} octobre 2001. Quel est votre échéancier? Est-ce que vous comptez publier une ébauche des règlements?

M. Lefebvre: Des consultations ont eu lieu pendant leur rédaction. Lorsque nous aurons une ébauche finale, nous ferons une publication au préalable, conformément à la règle.

Le président: Quand pensez-vous faire cela?

M. Lefebvre: Les règlements qui sont nécessaires aux éléments des programmes qui entreront en vigueur en octobre doivent être publiés au cours de l'été.

Le sénateur Angus: Est-ce que vous parlez du processus de la *Gazette du Canada*?

M. Lefebvre: Je parle de la publication au préalable. Nous devons préalablement publier tous les règlements et les laisser aux intervenants pendant un certain temps. Nous devons recevoir leurs commentaires, puis finaliser et approuver les règlements.

Le président: Pensez-vous en avoir fini avant le 1^{er} octobre, en ce qui concerne les règlements?

M. Cauchon: La date exacte est le 31 octobre 2001.

Le président: Ce devrait nous laisser assez de temps. Les règlements sont préalablement publiés, monsieur le sénateur, ils ne sont pas en vigueur. Lorsqu'ils sont diffusés dans la *Gazette*, ils ne sont pas encore en vigueur. La publication au préalable vise précisément la consultation. Après la consultation, le Cabinet ou un comité du Cabinet donne son aval à la version définitive.

Le sénateur Angus: Nous arrivons à ce que je demandais. Peut-être pourrions-nous avoir un engagement du ministre que, lorsque les règlements seront terminés et prêts à la publication préalable, ce qui, nous l'espérons, sera bientôt, nous pourrions les voir.

Le président: Ce devrait être d'ici cet été.

Le sénateur Angus: Que voulez-vous dire par «cet été»?

Le président: Le 21 juin.

Le sénateur Banks: Je suis sûr que le ministre a reçu une lettre de certains représentants syndicaux qui travaillent avec les agents des douanes. Cette lettre s'oppose vigoureusement au processus selon lequel, d'après eux, la moitié des agents des douanes qui travaillent aux postes frontières du Canada pendant l'été sont des étudiants qui ont reçu une formation de deux semaines. C'est ce que soutient la lettre. Je me demande si, dans un an, après l'entrée en vigueur de ce nouveau régime, vous serez convaincu que ces étudiants d'été — qui ont reçu ce qui est considéré comme une formation minimale — seront capables de nous protéger contre les méchants.

M. Cauchon: Tout d'abord, je dirais que le recrutement des étudiants d'été est une bonne chose pour l'agence. Le travail à la frontière est aussi une expérience fabuleuse pour les étudiants eux-mêmes. J'ai rencontré de nombreuses personnes qui ont travaillé avec les douanes lorsqu'ils étaient étudiants, et ils en ont d'excellents souvenirs.

I am told that those students go through three weeks of training. We must bear in mind that they are summer students and that they fulfil certain, but not all of the duties related to a customs officer. They work in cooperation and partnership with our customs officers. We ensure that each and every time they are involved as a customs officer on the front line they are able to carry out their work properly.

I should like to tell you that this is an ongoing discussion with the union. It comes up often. The students do not pay dues to the union. Basically, we all agree that to have summer students is a good thing. There is a question of training, but we do believe that they receive enough training to fulfil the work they are there for, and they do not have all the power of a customs officer.

We did proceed some time ago at different ports with official powers. Of course, summer students would not exercise official power because they have not had the training. Therefore, in some circumstances they do not have the ability to work. As well, using summer students is a good recruiting tool as well. After the summer, if they are interested, we can sometimes find good prospects within the team who will eventually become good officers.

Senator Banks: To oversimplify, if there are at a place 100 trained professional customs officers on call, one assumes that during the summer a number of them are off. Therefore, the complement of people at the border, whose job it is to enforce some aspects of the criminal problems that we discussed, would be reduced by whatever proportion of that team would be summer students.

If I were a smuggler, I would deduce that 40 per cent of the professionals will be gone during the summer so I might only need to get past a student. Is our capacity to protect against smuggling of contraband, et cetera, in any way compromised during the time that we are employing these students?

Mr. Cauchon: I am told by the department that we are always well equipped to face the situation based on the human resources and tools that we have. During the summer, the students do not take the job of any other officer. Our customs officers can have their vacation whenever they want during the summer; the students sometimes act as replacements. However, when we look at the vacation schedule we ensure that at each and every land border, airport or port authority, we have sufficient and competent human resources to fulfil our duties. As I said, we would not put Canadian society at risk.

Of course, with the increasing volume that we have faced over the past years in terms of goods and in terms of people crossing the border, we really need the customs action plan in front of us to do a better job. The proposed legislation is all about doing a better job to ensure that we fulfil the dual mandate of customs.

On m'a dit que ces étudiants reçoivent trois semaines de formation. Nous devons nous rappeler que ce sont des étudiants d'été, et qu'ils remplissent certaines des fonctions d'un agent des douanes, mais pas toutes. Ils travaillent en collaboration et en partenariat avec nos agents des douanes. Nous veillons à ce que chaque fois qu'ils agissent comme agents des douanes en première ligne, ils soient en mesure de s'acquitter de leurs fonctions correctement.

J'aimerais vous dire que c'est toujours l'objet d'une discussion avec le syndicat. Le sujet revient sur le tapis. Les étudiants ne versent pas de cotisations au syndicat. En fait, nous sommes tous d'accord qu'il est bon d'avoir des étudiants d'été. Il y a une question au sujet de la formation, mais nous pensons qu'ils reçoivent une formation suffisante pour s'acquitter des fonctions qui leurs sont attribuées, et ils n'ont pas tous les pouvoirs d'un agent des douanes.

Nous avons agi il y a quelque temps à divers ports, avec des pouvoirs officiels. Il est bien entendu que les étudiants d'été n'exerceraient pas de pouvoirs officiels parce qu'ils n'ont pas la formation appropriée. Par conséquent, dans ces situations, ils n'ont pas la possibilité de travailler. De plus, le recours aux étudiants d'été est aussi un bon outil de recrutement. Après l'été, s'ils le veulent, nous pouvons parfois trouver des candidats prometteurs dans l'équipe qui, un jour, deviendront de bons agents.

Le sénateur Banks: Pour schématiser, s'il y a 100 agents des douanes qualifiés qui sont de service à un endroit, on présume que, durant l'été, un certain nombre d'entre eux vont s'absenter. Par conséquent, le nombre d'employés à la frontière, dont le travail consiste à faire observer certaines règles concernant les problèmes criminels dont nous avons parlé, serait réduit en proportion du nombre d'étudiants embauchés pour l'été.

Si j'étais contrebandier, je conclurais qu'il y a 40 p. 100 de moins d'agents qualifiés et qu'il me suffirait de tomber sur un étudiant. Est-ce que notre capacité de prévenir la contrebande et le reste est compromise d'une façon quelconque pendant la période où nous embauchons des étudiants?

M. Cauchon: Le ministère m'indique que nous sommes toujours en mesure de faire face à la situation avec les ressources humaines et les outils dont nous disposons. Pendant l'été, les étudiants n'occupent pas le poste d'autres agents. Nos douaniers peuvent prendre leurs vacances quand ils le veulent pendant l'été; il arrive parfois que des étudiants les remplacent. Cependant, quand nous établissons le calendrier de vacances, nous nous assurons qu'il y a, à tous les points frontaliers terrestres, aéroports ou ports, un nombre suffisant de personnes qualifiées pour remplir les fonctions. Comme je l'ai dit, nous ne voudrions pas mettre la société canadienne en danger.

Bien sûr, compte tenu du nombre croissant de marchandises et de personnes enregistrées à la douane au cours des dernières années, nous avons vraiment besoin du plan d'action des douanes proposé pour être plus efficaces. Le projet de loi vise avant tout à améliorer l'efficacité pour que nos services de douane puissent remplir leur double mandat.

Senator Bolduc: I would like to return to two small questions. First, how many people do you have in the agency?

Mr. Cauchon: That depends on the time of the year.

Senator Angus: Not including summer students.

Mr. Cauchon: It is approximately 42,000 or 43,000 people on average. During the tax season, of course, it goes up to 47,000 or 48,000. That is an average.

Senator Bolduc: How many customs officers are there?

Mr. Cauchon: There are 7,000.

Senator Bolduc: Is there a classification in the entire system that you call "customs officers"? I would like to have an idea of how many operators you have at the borders that we call "customs officers."

Mr. Cauchon: On the whole team it is 7,000 customs officers. I am told the number of officers working at the land borders, airports and port authorities is approximately 4,000.

Senator Bolduc: Each of them will have all the delegated powers that are implied in clause 2(3) of the bill. That is at the very beginning of the bill.

The Chairman: Read it, please, Senator Bolduc.

[Translation]

Senator Bolduc: Subsection 2(3) reads as follows:

Any power, duty or function of the Commissioner under this Act may be exercised or performed by any person, or by any officer within a class of officers authorized by the Commissioner to do so [...]

[English]

Senator Angus: It is interesting that that particular section is in French twice and not in English at all.

[Translation]

It is quite delicate.

[English]

The Chairman: That is just to ensure consistency between the French and English.

[Translation]

Mr. Cauchon: The purpose of the amendment was to correct the French version, and that is the reason why the text appears in French on both sides.

[English]

Senator Bolduc: The delegation power involves 4,000 people. Those are considerable powers.

Mr. Cauchon: It is part of their work and it is part of their function. The question is good because it obliges me to be more precise in the sense that we will fix parameters. We will have materials as well. When our customs officers are involved in

Le sénateur Bolduc: J'aimerais vous poser deux brèves questions. D'abord, combien d'employés y a-t-il à l'Agence?

M. Cauchon: Cela dépend du moment de l'année.

Le sénateur Angus: Sans compter les étudiants embauchés pour l'été.

M. Cauchon: Il y en a environ 42 000 ou 43 000, en moyenne. Pendant la période fiscale, bien sûr, ce nombre passe à 47 000 ou 48 000. C'est une moyenne.

Le sénateur Bolduc: Combien y a-t-il d'agents des douanes là-dessus?

M. Cauchon: Il y en a 7 000.

Le sénateur Bolduc: Dans le régime de classification, y a-t-il un poste qui porte la désignation «agents des douanes»? J'aimerais avoir une idée du nombre d'employés à la frontière qui sont désignés «agents des douanes».

M. Cauchon: Dans tout l'effectif, il y a 7 000 agents des douanes. D'après ce qu'on me dit, environ 4 000 agents travaillent aux points frontaliers terrestres, dans les aéroports et les ports.

Le sénateur Bolduc: Chacun d'entre eux exercera tous les pouvoirs indiqués au paragraphe 2(3) du projet de loi. C'est au tout début du projet de loi.

Le président: Je vous prierais de nous le lire, sénateur Bolduc.

[Français]

Le sénateur Bolduc: Je lis le paragraphe 2(3) de la version française:

Les attributions conférées au commissaire par la présente loi peuvent être exercées par toute personne qu'il autorise à agir ainsi ou par tout agent appartenant à une catégorie d'agents qu'il autorise à agir ainsi [...]

[Traduction]

Le sénateur Angus: C'est curieux que cette disposition soit deux fois en français et pas du tout en anglais.

[Français]

C'est très délicat.

[Traduction]

Le président: C'est simplement pour assurer la cohérence entre le français et l'anglais.

[Français]

M. Cauchon: Si le texte apparaît en français sur les deux côtés, c'est que le but de l'amendement était de corriger la version française.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Ces attributions sont conférées à 4 000 personnes. C'est considérable.

M. Cauchon: Cela fait partie de leur travail et de leurs fonctions. La question est pertinente parce qu'elle me permet de préciser que nous allons fixer des paramètres. Nous aurons aussi de la documentation. Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents

exercising their power they have manuals of reference. We will need to do the same thing. That is part of the job.

Senator Bolduc: I see in another paragraph that the minister, or any officer designated by the minister, for the purpose of the section, may at any time waive or cancel all or any portion of any penalty, or interest, otherwise payable. That is a considerable discretion for the minister. I suppose you will fix some parameters for yourself, too. Otherwise it may become patronage.

Mr. Cauchon: In regard to the penalty system, we will have regulations on that.

Senator Bolduc: It is not provided here that it will be by regulation. You may do that by your own will.

Mr. Cauchon: We will have to fix guidelines. There is no way around that.

As I said to Senator Angus earlier, there is a due process in the legislation. It is possible to make corrections; it is possible to appeal to the minister. It is possible to go to the Federal Court. The due process of law has been respected.

The scheme that we have within the Customs Act is a scheme that is found in many other Canadian laws. There is a good balance, but we must ensure that the legislation will be applied in a reasonable manner.

Senator Angus: There is one area, minister, that is key. I have discussed it with some of the officials in the agency. As good as it is, if we all buy in to the modernization, as everyone does, as Senator Bolduc said, in the normal course of trading we would allow these trucks to come zooming through the borders, pre-clearance. I am told that the provisions in the proposed legislation will only apply to a relatively minor portion of goods flowing into Canada because there are other statutes that regulate trade. For example, the Health Act regulates the movement of pharmaceutical products. That is a huge proportion of imports. The Agriculture Act regulates the import of groceries, produce, food goods and so forth.

There is no naughtiness in my question. Once you figure it out, it jumps off the page. Is it not much ado about nothing? Here are these wonderful things, but if we do not bring in all of the goods that are moving in trade into Canada, what is the point? What is your plan, from a policy point of view, for sweeping these other things into your net? Why should we proceed in a piecemeal basis?

Mr. Cauchon: The question is quite correct in the sense that not all the goods will have access to, for example, customs self-assessment. Overall, looking at the volume that we deal with on a yearly basis, approximately 45 per cent of the goods crossing the border today could have easy access to customs self-assessment.

You mentioned that some goods may have to respect some regulation or other legislation, for example, Health or the

des douanes ont accès à des manuels de référence. Nous devons fournir le même genre de documentation. Cela fait partie du travail.

Le sénateur Bolduc: Je vois dans un autre paragraphe que le ministre ou l'agent qu'il charge de l'application du présent article, peut, en tout temps, annuler tout ou partie des pénalités ou intérêts à payer par ailleurs. Le ministre a un pouvoir discrétionnaire considérable. J'imagine que vous allez aussi vous fixer des paramètres. Autrement, ça peut devenir du favoritisme.

M. Cauchon: Pour ce qui est du régime de sanctions, il y aura un règlement.

Le sénateur Bolduc: Il n'est pas indiqué ici qu'il y aura un règlement. C'est laissé à votre discrétion.

M. Cauchon: Nous devons établir des lignes directrices. On ne peut pas faire autrement.

Comme je l'ai dit plus tôt au sénateur Angus, le projet de loi prévoit l'application régulière de la loi. Il est possible d'apporter des correctifs, de faire appel d'une décision au ministre. On peut s'adresser à la Cour fédérale. L'application régulière de la loi est respectée.

Le mécanisme prévu dans la Loi sur les douanes se retrouve dans beaucoup d'autres lois canadiennes. Il y a un juste équilibre, mais nous devons nous assurer que la mesure législative sera appliquée de façon raisonnable.

Le sénateur Angus: Il y a un domaine, monsieur le ministre, qui est important. J'en ai discuté avec certains représentants de l'Agence. Aussi valable que le régime puisse être, et si nous sommes d'accord avec la modernisation comme tout le monde, comme le sénateur Bolduc l'a dit, normalement, nous allons autoriser les camions à franchir rapidement la frontière, avec une autorisation préalable. On me dit que les dispositions du projet de loi s'appliqueront à une quantité assez modeste de marchandises importées au Canada parce qu'il y a d'autres lois qui réglementent les échanges commerciaux. Par exemple, la Loi sur la santé réglemente la circulation des produits pharmaceutiques, qui représentent une proportion importante des importations. La Loi sur l'agriculture réglemente l'importation des produits comestibles, des denrées alimentaires, etc.

Il n'y a pas de piège dans ma question. Une fois qu'on a compris, c'est évident. N'est-ce pas faire beaucoup de bruit pour rien? Le plan est merveilleux, mais s'il ne s'applique pas à tous les produits importés au Canada, à quoi sert-il? Comment comptez-vous inclure ces autres produits dans votre plan? Pourquoi travailler de façon fragmentaire?

M. Cauchon: La question est très pertinente dans le sens où l'autocotisation des douanes, par exemple, ne sera pas accessible à tous les produits. Dans l'ensemble, d'après le volume annuel de nos transactions, à peu près 45 p. 100 des produits qui traversent la frontière aujourd'hui pourraient facilement être visés par l'autocotisation des douanes.

Vous avez dit que d'autres produits peuvent être assujettis à d'autres règlements ou d'autres mesures législatives comme ceux

Canadian Food Inspection Agency. I agree with that. Those carriers will still have to respect that legislation and regulations.

Within the next five years, we will work with those organizations and agencies to find a way to, first, fulfil the obligations of that other legislation, but at the same time use the technology and philosophy that we put into place at Customs Canada. We work in partnership with the Canadian Food Inspection Agency. They are aware of our legislation.

We would like to proceed with the first step. The first step is to implement the system, and to improve it as well. Once that is done, we can work with the other partners to ensure that goods will have broader access to CSA. Your point is good, but we must start somewhere. My main goal is to ensure that one day we will be able to facilitate the crossing at the border of goods that are indeed regulated as you just stated.

Senator Angus: Minister, on this subject, some importers have told us that because you are proceeding — maybe my description of it as a piecemeal basis is the wrong one, but you know what I mean — some say it is a recipe for disaster and confusion. We have all been at the borders, and many Canadians are confused today. What does free trade mean? When they travel to New York for the weekend, they are still filling out forms. All of this red tape is in front of Canadian citizens. The smaller ones, like us, do not see the manifestation of free trade.

These importers are saying that as good as it sounds in the minister's press releases and in what they are hearing today, if their truck comes to the border and gets in line for the transactional basis type of thing, because they are not under an act that you have on side, and if other trucks that left Albany two hours later come zooming by while these other guys spend hours at the border dealing with the clearance procedures, then it could cause all kinds of problems. For example, whereas in the past they would have different categories of goods in the same truck, now they are saying they just will not adopt this self-assessment and they will stay on the old way.

Does it make sense to proceed prematurely — another word that is maybe not appropriate — or before you have the whole thing ready so that it applies to all importers of legitimate goods? That is the question I find perplexing.

Mr. Cauchon: Senator, there is a new philosophy. It is something new. It uses technology. As it proceeds on a stage-by-stage basis, as I said, 45 per cent of the goods will have access to customs self-assessment. Because it is new, we will have to improve the system over the next five years. Your concern in regard to goods not having access is a valid concern. However, in the legislation that we hope to put in place based on the package that we have, all goods could have access to customs self-assessment.

du ministère de la Santé ou de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Je suis d'accord avec vous. Les transporteurs de ces produits devront toujours respecter ces lois et règlements.

Au cours des cinq prochaines années, nous allons travailler en collaboration avec ces organismes et agences pour trouver une façon, bien sûr, de respecter les obligations prévues dans les autres mesures législatives, tout en appliquant la technologie et les principes que nous mettons en oeuvre à Douanes Canada. Nous travaillons en partenariat avec l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Elle est au courant de notre projet de loi.

Nous voudrions réaliser la première étape. Cette étape consiste à mettre en oeuvre le régime, et à l'améliorer. Une fois que ce sera fait, nous pourrions travailler avec nos autres partenaires pour que plus de produits soient visés par le PAD. Votre remarque est pertinente, mais nous devons commencer quelque part. Mon principal objectif est d'assurer qu'un jour nous pourrions faciliter le passage à la douane de produits qui sont effectivement réglementés comme vous venez de l'expliquer.

Le sénateur Angus: Monsieur le ministre, à ce sujet, d'après ce que des importateurs m'ont dit, en agissant comme vous le faites — de façon fragmentaire, et mon expression n'est peut-être pas juste, mais vous comprenez ce que je veux dire —, vous courez à la catastrophe et à la confusion. Nous avons tous traversé la frontière, et beaucoup de Canadiens sont perplexes aujourd'hui. Que veut dire le libre-échange? Quand on veut aller passer un week-end à New York, il faut toujours remplir des formulaires. Toutes ces formalités sont imposées aux citoyens canadiens. Les plus simples citoyens, comme nous, ne voient pas qu'il y a libre-échange.

Pour ces importateurs, aussi louable que le régime puisse paraître dans les communiqués de presse du ministre et dans son témoignage d'aujourd'hui, si leur camion doit attendre à la frontière pour les déclarations courantes, parce que leurs produits relèvent d'une loi qui ne fait pas partie du régime, alors que d'autres camions partis d'Albany deux heures plus tard passent la douane rapidement et n'ont pas à attendre des heures pour obtenir les autorisations voulues, cela pourrait causer toutes sortes de problèmes. Comme il peut y avoir différentes catégories de produits dans le même camion, ils disent maintenant qu'ils ne vont tout simplement pas adopter l'autocotisation pour continuer de fonctionner selon l'ancien système.

N'est-il pas prématuré — autrement dit inutile — d'agir avant que le régime ne s'applique à tous les importateurs de produits autorisés? C'est une question qui me laisse perplexe.

M. Cauchon: Monsieur le sénateur, c'est une nouvelle orientation. C'est un nouveau régime qui fait appel à la technologie. Sa mise en oeuvre se fera par étapes et, comme je l'ai dit, 45 p. 100 des produits seront admissibles à l'autocotisation des douanes. Comme c'est un nouveau régime, il faudra l'améliorer au cours des cinq prochaines années. Votre inquiétude au sujet des produits pour lesquels le régime ne s'appliquera pas est légitime. Cependant, selon le plan que nous proposons et le projet de loi, tous les biens pourraient être visés par l'autocotisation des douanes.

If you import vegetables, you have to go through the Canadian Food Inspection Agency. We will have to work with that organization. At this point in time, as I said, we will work with those organizations order to bring other carriers inside the CSA. At this point, there is nothing that would prevent the Canadian Food Inspection Agency from asking Customs Canada to approve one of their carriers. If they have a good relationship with the business, they know what they import to Canada. Over the next few years, we will have to work on that.

You mentioned the problem with regard to the mixed load: carriers showing up with customs self-assessment approved goods and, for example, health products that must go through Health Canada regulations. We can make sure they go through customs and get to the warehouse, and then the customs self-assessment products will be delivered to the customers while the other part is waiting for a customs clearance. This arrangement could be made easily. We are working with businesses to fully implement that.

You are right. We do not pretend that the system is perfect. It is something brand new — something that other countries will watch. We are seen as a sort of pioneer at this time in terms of customs. The United States is fascinated by what we are doing. We wish to proceed on a stage-by-stage basis. I am sure that, within the next five years, that reform will be in place and we will have one of the best customs systems in the world.

Senator Angus: To conclude my questioning on this subject, I hear over and over again in Europe, or in the customs union or the European community, that the catch word is the “free movement of goods.” It is a free trading zone. There is none of this segmentation or exclusion. People there move across the borders much more freely than we move to and from the United States or Mexico.

I think that we are not getting it done. I realize how complicated it is and that we live in another hemisphere. However, the European Community seems to have got it. They do not have a big problem of crime and illicit movements between the countries in the customs union. We are either having a customs union or we are not. We are halfway there, but it could be complicated.

Mr. Cauchon: The community in Europe works with what is known as the “four movements,” and among those is the free movement of goods. We must understand that in North America we do not have a customs union. Tariffs have legislation. Food legislation differs among countries. Even though they have a customs union in Europe, they still have a customs officer in every country to control the perimeters of Europe.

Second, when something like foot and mouth disease happens, you must protect your country. That is an issue of public interest and public safety. At such times, the customs officer has an important role to play, even when you have a customs union.

Senator Angus: That is something worth keeping in mind because the people to whom you are accountable get confused by

Si vous importez des légumes, vous relevez de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Pour l'instant, comme je l'ai dit, nous voulons travailler avec ces organismes pour que d'autres transporteurs puissent se prévaloir du PAD. Actuellement, rien n'empêche l'Agence canadienne d'inspection des aliments de demander à Douanes Canada d'approuver un des transporteurs qui relève d'elle. Si elle entretient de bonnes relations avec l'entreprise, elle sait ce qu'elle importe au Canada. Nous allons étudier la question au cours des prochaines années.

Vous avez parlé des camions qui transportent différents produits, des marchandises approuvées préalablement et, par exemple, des produits de santé qui relèvent du règlement de Santé Canada. Nous pouvons nous assurer qu'ils sont envoyés dans l'entrepôt sous douane; les produits approuvés préalablement seront ensuite livrés aux clients, tandis que les autres le seront après dédouanement. Ce serait facile à faire. Nous travaillons avec les entreprises à cette fin.

Vous avez raison. Nous ne prétendons pas que le régime est parfait. Il est tout nouveau, et sera surveillé de près par les autres pays. On est considéré en quelque sorte comme des pionniers en matière de douanes. Les États-Unis sont fascinés par ce que nous faisons. Nous voulons procéder étape par étape. Je suis sûr que d'ici cinq ans le nouveau régime des douanes sera en place et sera l'un des meilleurs au monde.

Le sénateur Angus: Pour conclure mes questions à ce sujet, on ne cesse de dire en Europe, ou au sein de la Communauté européenne, que les mots clés sont «libre circulation des marchandises». C'est une zone de libre-échange. Il n'y a pas de compartimentation ou d'exclusion. Les gens traversent les frontières beaucoup plus librement que nous le faisons avec les États-Unis ou le Mexique.

Je pense que nous n'atteignons pas le but visé. Je sais que c'est compliqué et que nous vivons dans un autre hémisphère. Cependant, la Communauté européenne semble atteindre ce but. Il n'y a pas beaucoup de problèmes de criminalité et de circulation illégale dans les pays faisant partie d'une union douanière. Soit que nous établissons une union douanière, soit que nous n'en établissons pas. Nous sommes à mi-chemin, mais cela peut être compliqué.

M. Cauchon: En Europe, il y a ce qu'on appelle les «quatre libertés», dont la libre circulation des marchandises. Il faut comprendre que nous n'avons pas d'union douanière en Amérique du Nord. Les tarifs douaniers sont prévus dans des lois. La Loi sur les aliments varie d'un pays à l'autre. Même s'il y a une union douanière en Europe, il y a toujours des douaniers dans tous les pays pour surveiller le périmètre.

Ensuite, quand une maladie comme la fièvre aphteuse se propage, il faut protéger son pays. C'est une question d'intérêt public et de sécurité publique. À ce moment-là, l'agent des douanes a un rôle important à jouer, même quand il y a une union douanière.

Le sénateur Angus: Il y a un aspect à ne pas perdre de vue parce que les gens à qui vous devez rendre des comptes sont

all the new regulations in the name of facilitation. There is red tape all over the place while in Europe there is none.

Mr. Cauchon: I have no doubt that the more we proceed in the direction of free trade and the global marketplace, the more we will have to concentrate on the issue of the perimeters of North America.

For example, last year we went through a benchmarking process with regard to airports. We have basically the same system and we will have to target the perimeters of North America to protect the countries and to ease the crossing of goods and people across the shared borders. This is what we are doing with this legislation.

We would, of course, like to proceed using the same philosophy. As I said, we have a common pilot project in Sarnia. We started the CANPASS project for people under which an individual can go to the United States and return to Canada using one card. Perhaps in ten years, or even sooner, that will be the way our shared borders will work while concentrating on the perimeters.

Senator Angus: I was staying away from the privacy issue, but it is a high profile issue. MPs and senators get a lot of calls about the apparent unreasonable discretion of customs officers to open people's mail without a search warrant. This falls under the concurrent jurisdiction of the Minister of Immigration Caplan and yourself. It is true that the Privacy Commissioner has said that what is happening is not illegal and, on the face of it, has nothing to do with this bill. As I understand it, under the current law customs officers have the right to open any mail coming into Canada weighing 30 grams or more. This bill will give the same powers for mail going out of Canada, so that certainly brings it within the mandate of our study of this bill.

I am personally oriented to law and order. I like our law enforcement officers to be able to do something effective. However, Canadians generally seem to be quite outraged that there is unbridled discretion to open mail. I think it arose because of a particular immigration problem, if I read the media correctly, although I did learn a long time ago not to believe everything I hear in the media.

Is this just "un cas d'espèce" or is there a policy issue that makes it necessary for your officials to be able to open and inspect mail on a random basis? I find "inspect" to be a curious word. How can you inspect mail and not read it?

Mr. Cauchon: The problem of goods getting into Canada through the postal stream has raised a significant amount of concern. It is first a question of privacy. As I said, when one gets to the border the expectation of privacy is lessened because of the public interest, which is recognized by the Supreme Court of Canada.

déroutés par tous les nouveaux règlements adoptés au nom de la simplification. Il y a énormément de formalités à remplir alors qu'il n'y en a aucune en Europe.

M. Cauchon: Je suis sûr que plus nous nous orientons vers le libre-échange et le marché mondial, plus nous devons nous intéresser à la question du périmètre de l'Amérique du Nord.

Par exemple, l'an dernier, nous avons mis en oeuvre un processus comparatif dans les aéroports. Nous avons essentiellement le même système et nous devons cibler le périmètre de l'Amérique du Nord pour protéger les pays et faciliter la circulation des marchandises et des personnes entre nos frontières respectives. C'est ce que nous faisons dans le projet de loi.

Nous voudrions bien sûr fonctionner selon les mêmes principes. Comme je l'ai dit, il y a un projet pilote conjoint à Sarnia. Selon le projet CANPASS en cours, une personne peut se rendre aux États-Unis et revenir au Canada avec une carte. Dans 10 ans peut-être, ou même avant, c'est ainsi qu'on pourra traverser nos frontières communes, et nous porterons notre attention sur le périmètre.

Le sénateur Angus: Je n'ai pas parlé de la protection des renseignements personnels, mais c'est une question de premier plan. Les députés et les sénateurs reçoivent beaucoup d'appels de gens qui trouvent déraisonnable qu'on permette aux agents des douanes d'ouvrir le courrier des gens sans mandat de perquisition. Cela relève à la fois de la ministre de l'Immigration, Mme Caplan, et de vous. Il est vrai que le commissaire à la protection de la vie privée a dit que ce n'était pas illégal et que, de prime abord, cela n'avait rien à voir avec le projet de loi. Si j'ai bien compris, selon la loi en vigueur, les agents des douanes ont le droit d'ouvrir tout envoi à destination du Canada qui pèse 30 grammes ou plus. Le projet de loi veut conférer les mêmes pouvoirs dans le cas du courrier qui sort du Canada, et il est donc dans notre mandat d'examiner la question.

Je suis personnellement favorable au respect de la loi et au maintien de l'ordre. Je veux que nos agents chargés de faire appliquer la loi soient en mesure de travailler de façon efficace. Cependant, les Canadiens semblent en général indignés que ce pouvoir discrétionnaire d'ouvrir le courrier soit accordé. Je pense qu'il découle d'un problème d'immigration particulier, d'après ce que j'ai lu dans les journaux, même si j'ai appris depuis longtemps à ne pas toujours croire ce qui circule dans les médias.

Est-ce seulement un cas d'espèce ou y a-t-il une question d'intérêt public qui vous oblige à permettre aux agents d'ouvrir et d'inspecter le courrier de façon aléatoire? Je trouve l'emploi du mot «inspecter» curieux. Comment peut-on inspecter le courrier sans le lire?

M. Cauchon: Des marchandises arrivent au Canada par la poste et cela a soulevé beaucoup d'inquiétude. C'est d'abord une question de protection de la vie privée. Comme je l'ai dit, quand on se présente à la frontière, l'intérêt public prime sur la vie privée, comme la Cour suprême du Canada l'a reconnu.

Second, within the legislation customs officers have the general power to inspect goods when they arrive in Canada and when they leave Canada. Canada Post asked us to be more specific with regard to the postal system. We have one provision for when goods enter Canada. In the bill before you there is provision for goods leaving the country.

This is not a discretionary power per se. Clause 99 of the legislation says that if it is thought, on reasonable grounds, that the goods may be subject to the customs tariff or illegal under any Canadian legislation, the officer has the right to open those goods.

As you said, senator, it is stated that the mail must weigh more than 30 grams. We do not read letters just for the fun of reading them.

Much attention is paid to immigration, but we do not target only immigration. There are plenty of other goods that could be subject to the customs tariff or illegal, such as drugs.

The power has been very useful in the past and the exercise of the power is carried out lawfully and in good faith. It is the same for goods leaving the country. It is important to have this provision for goods leaving the country because we have links with information agencies all over the world.

If we get information, for example, that industrial secrets, which could put at risk the security of our nation will be sent through the mail to another country, what would we do without the power to stop the goods getting out of the country through the postal streams? It is the same thing if pieces of our Canadian heritage are sent in boxes outside the country using the postal stream. If documents or literature that are illegal here were sent out of the country, why would we not stop those goods?

We do not want those powers for the pleasure of having them; we want them because they are essential for the customs department. The department has told me that they have been applied lawfully and in good faith. That has been stated as well by the Privacy Commissioner.

Senator Angus: I hear you. It makes good sense to me, but I just want to walk you through this point. The Privacy Commissioner said, as you did, minister, that what is being done is not strictly illegal. In fact, it is quite legal. However it is wrong from a privacy point view. He is the Privacy Commissioner.

He recommended a new policy to the Minister of Immigration. That policy would be that if no solid object were detected, such as, a passport or a plastic citizenship card that might be counterfeit, the envelope should be turned over to the immigration department without being opened by the customs.

Is there anything that the CCRA can do to comply with the Privacy Commissioner's recommendation? That topic has come up in question period in the other place.

Ensuite, la loi autorise les agents des douanes à inspecter les marchandises quand elles arrivent au Canada et quand elles sortent du pays. Postes Canada nous a demandé d'être plus précis à l'égard des postes. Une disposition concernant les marchandises qui entrent au Canada existe déjà. Le projet de loi en prévoit une pour celles qui sortent du pays.

Il ne s'agit pas d'un pouvoir discrétionnaire comme tel. L'article 99 de la loi stipule qu'un agent a le droit d'ouvrir un envoi s'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, qu'il contient des marchandises visées dans le Tarif des douanes ou prohibées en vertu de toute loi fédérale.

Comme vous l'avez dit, monsieur le sénateur, il est précisé que l'envoi doit peser plus de 30 grammes. Nous ne lisons pas des lettres simplement pour le plaisir.

Nous accordons beaucoup d'attention aux documents d'immigration, mais nous ne visons pas seulement ceux-ci. Il existe bien d'autres marchandises qui pourraient être visées dans le Tarif des douanes ou prohibées, comme les drogues.

Ce pouvoir s'est avéré très utile dans le passé et il a été exercé légalement et en toute bonne foi. Ce pouvoir concerne aussi les marchandises qui quittent le pays. Il est important que cette disposition s'applique aux marchandises destinées à l'étranger, car nous entretenons des relations avec des agences de renseignement partout dans le monde.

Si nous apprenions, par exemple, que des secrets industriels, qui pourraient mettre en péril la sécurité de notre pays, seront transmis à un autre pays par la poste, que ferions-nous si nous ne disposions pas du pouvoir d'intercepter les marchandises acheminées à l'étranger par l'entremise du courrier? Il en va de même pour les articles faisant partie de notre patrimoine qui sont envoyés à l'extérieur du Canada par la poste. Si des documents ou de la littérature prohibés étaient envoyés à l'extérieur du pays, pourquoi ne les intercepterions-nous pas?

Nous ne voulons pas ce pouvoir pour le plaisir; nous le voulons, car il est essentiel pour le ministère des Douanes. Des représentants du ministère m'ont affirmé que ce pouvoir a été exercé légalement et en toute bonne foi. Cela a été confirmé par le commissaire à la protection de la vie privée.

Le sénateur Angus: Je comprends. Cela me paraît sensé, mais je veux simplement vous expliquer un point. Le commissaire à la protection de la vie privée a déclaré, comme vous l'avez fait, monsieur le ministre, que ce que font les agents n'est pas strictement illégal. En fait, c'est très légal. Cependant, c'est incorrect du point de vue de la protection de la vie privée. Il est le commissaire à la protection de la vie privée.

Il a recommandé une nouvelle politique à la ministre de l'Immigration, selon laquelle, si les douanes ne décèlent aucun objet rigide, comme un passeport ou une carte de citoyenneté plastifiée qui pourrait être contrefait, elles devraient transmettre l'enveloppe au ministère de l'Immigration sans l'ouvrir au préalable.

Que peut faire l'ADRC pour se plier à la recommandation du commissaire à la protection de la vie privée? Ce sujet a été soulevé lors de la période des questions à l'autre endroit.

Mr. Cauchon: A few questions have been asked in this regard. First, the Privacy Commissioner is doing his work. He is the watchdog of privacy in Canada, and I do believe that he is doing good work. However, we must find a balance between his goals and those of customs.

One must bear in mind that we cannot look at every document. That is impossible. We cannot look at all the goods that are coming into Canada through the postal stream. That is impossible. We are working using some samples, while respecting the criteria in section 99, as well.

We do not target immigration documents. I have seen customs officers working. They recognize the questionable boxes often. If it is a book subject to tariffs, they have reasonable grounds to stop the package. They know that it is subject to customs tariff. They refer it for clarification. If they see, for example, certain types of boxes coming from country X, they know from experience that those types of boxes will contain goods that are illegal in Canada.

Senator Angus: Perhaps, it would be boxes of nice Cuban cigars.

Mr. Cauchon: They would stop Cuban cigars as well. They know what they are doing. They often seen patterns because similar boxes are arriving often.

As part of that, how could we ask for a search warrant if we do not know what is in the boxes? The officers must ask for a search warrant for immigration documents only. When we have an envelope of more than 30-grams arriving, we do not know what is inside it. It is left to the judgment of the customs officer, based on the criteria and parameters of the legislation. We do find immigration documents sometimes, not all the time. When they do find immigration documents, they refer them to the immigration department.

I do not know what that department does with the documents. I do not know, but I believe it has been useful for them in the past. It has been useful for society, as well.

Senator Angus: If I understand your answer, and I find your answer cogent, you are saying that the recommendation of the Privacy Commissioner that these documents or packages be sent along unopened to the immigration department, makes no sense. That is what I hear you say. I tend to agree with you. The Privacy Commissioner is too focussed on immigration. Your dealings cover the waterfront.

Mr. Cauchon: I am saying that the Privacy Commissioner is doing his work. He does very good work. However, based on what I have heard, the question should be asked to the immigration department if the recommendation is feasible on their side. The customs department is the one that finds immigration documents.

We must be realistic. We do not know if an arriving document is an immigration document. An officer, in exercising his power, must decide on reasonable grounds if the item might be subject to tariff or be illegal. In that case, they open it.

M. Cauchon: Quelques questions ont été posées à ce sujet. Premièrement, le commissaire à la protection de la vie privée fait son travail. Il est le gardien de la vie privée au Canada, et j'estime qu'il accomplit bien son travail. Cependant, nous devons trouver un équilibre entre ses objectifs et ceux des douanes.

Il faut garder en tête que nous ne pouvons pas examiner chaque document. C'est impossible. Nous ne pouvons pas examiner toutes les marchandises qui arrivent au Canada par voie postale. C'est impossible. Nous prélevons des échantillons, tout en respectant les critères énoncés à l'article 99.

Nous ne visons pas précisément les documents d'immigration. J'ai vu des agents des douanes à l'oeuvre. Ils reconnaissent souvent les colis douteux. S'il s'agit d'un livre visé dans le Tarif des douanes, ils ont des motifs raisonnables pour l'intercepter. Ils savent qu'il est visé dans le Tarif des douanes. Ils veulent des éclaircissements. S'ils voient, par exemple, certains types de colis provenant d'un pays donné, ils savent par expérience qu'ils contiendront des marchandises prohibées au Canada.

Le sénateur Angus: Ce pourrait être des boîtes contenant de bons cigares cubains.

M. Cauchon: Ils intercepteraient les cigares cubains également. Ils savent ce qu'ils font. Ils observent souvent des constances, car des colis similaires arrivent fréquemment.

Dans cette optique, comment pourrions-nous demander un mandat de perquisition si nous ne savons pas ce que les colis contiennent? Les agents doivent demander un mandat de perquisition seulement pour les documents de l'immigration. Lorsqu'une enveloppe de plus de 30 grammes arrive, nous ne savons pas ce qu'elle contient. Il appartient aux agents des douanes d'exercer leur jugement, selon les critères et les paramètres établis dans la loi. Parfois, nous trouvons des documents d'immigration, mais pas toujours. Quand les agents en trouvent, ils les transmettent au ministère de l'Immigration.

Je ne sais pas ce que le ministère fait avec les documents, mais je crois que cette façon de procéder lui a été utile par le passé. Elle a également été utile à la société.

Le sénateur Angus: Si je comprends votre réponse, que je trouve convaincante, vous dites que la recommandation du commissaire à la protection de la vie privée, selon laquelle les documents ou les colis doivent être envoyés au ministère de l'Immigration sans être ouverts, est insensée. C'est ce que j'ai compris. J'abonde plutôt dans votre sens. Le commissaire à la protection de la vie privée se concentre trop sur les documents d'immigration. Vous visez tous les types de marchandises.

M. Cauchon: Je dis que le commissaire à la protection de la vie privée fait son travail. Il l'accomplit très bien. Cependant, d'après ce que j'ai entendu, il faudrait demander au ministère de l'Immigration si la recommandation est applicable de son côté. Le ministère des Douanes est celui qui découvre les documents d'immigration.

Nous devons être réalistes. Quand un document arrive, nous ne savons pas s'il s'agit d'un document d'immigration. Un agent, qui exerce le pouvoir qui lui est conféré, doit décider, selon des motifs raisonnables, si l'article pourrait être visé dans le Tarif des douanes ou prohibé. Si c'est le cas, il ouvre le colis.

I do not think that it would be practical or workable to have such a provision within the legislation. I understand what the commissioner is saying. I do respect that. As I said, we must find the right balance. From what I am told, implementation of that recommendation would not be practical.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: Minister, I note that you have expanded the CANPASS permits program. First of all, has this new program component already been implemented? Secondly, if so, has the program proven to be successful? Thirdly, how does one go about obtaining a CANPASS permit? I have yet to receive any information on the subject.

Fourth, are there customs officers at border points who can help seniors who speak neither French nor English or who are illiterate? These individuals often travel in groups and when they cross the border, it can sometimes take up to three hours for them to clear customs.

Fifth, how much will seniors have to pay for a CANPASS permit?

Mr. Cauchon: Currently, the CANPASS program is a pilot project. CANPASS permits are issued for only one border crossing point. Permits cannot be used at all crossings because the necessary links are not yet in place.

This pilot project has been a success, hence the reason for wanting to expand it nationwide. The CCRA will be promoting the program and to sign up, people will be asked to complete a form. Permits will be issued free of charge, with the exception of airport permits which will carry a minimum charge.

Senator Ferretti Barth: Since each individual is required to complete a customs declaration form, are officers available to help people who may need some assistance?

Mr. Cauchon: Throughout Canada, departmental employees are trained to provide this kind of assistance. Furthermore, employees at the various harbours and airports are available to help people who may require some assistance to complete the necessary forms.

Senator Ferretti Barth: You stated that the cost of these permits is fairly reasonable. Is that correct?

Mr. Cauchon: The CANPASS permit for land border crossings is free. There will be a charge for airport permits.

Senator Bolduc: I have two questions for you, Minister. First of all, since the agency is no longer part of a department and expenses are covered by the Consolidated Revenue Fund, where does the CCRA get its funding from?

Mr. Cauchon: The same system is in place, that is to say our budget funds are approved by Treasury Board.

Je ne crois pas qu'une telle disposition dans la loi serait pratique ou applicable. Je comprends le commissaire et je respecte sa recommandation. Comme je l'ai dit, nous devons trouver un équilibre. D'après ce qu'on m'a dit, la mise en oeuvre de la recommandation ne serait pas pratique.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Monsieur le ministre, je vois que vous avez élargi les programmes pour avoir des permis de CANPASS. Premièrement, avez-vous déjà appliqué ce programme? Deuxièmement, si vous l'avez déjà appliqué, a-t-il eu du succès? Troisièmement, quelle sera la procédure à suivre pour obtenir ce permis CANPASS? Jusqu'à maintenant, je n'ai pas reçu d'information à ce sujet.

Quatrièmement, y a-t-il des fonctionnaires en postes aux douanes, qui peuvent aider les personnes âgées qui ne parlent ni le français ni l'anglais ou qui sont analphabètes? Ces personnes voyagent souvent en groupes et lorsqu'elles traversent les frontières, cela prend parfois jusqu'à trois heures pour compléter les formalités de douanes.

Cinquièmement, quel sera le coût d'obtention du permis CANPASS pour les personnes âgées?

M. Cauchon: Le programme CANPASS à l'heure actuelle est un projet pilote. Vous pouvez obtenir une carte CANPASS pour un port donné seulement. Vous ne pouvez pas utiliser la carte dans un autre port puisqu'il n'y a pas encore d'interrelation entre les différents ports.

Ce programme a été un succès, voilà pourquoi le but de la législation est de l'étendre à l'échelle nationale afin que les ports soient interreliés. L'Agence des douanes et du revenu du Canada devra faire la promotion de ce programme. Pour y avoir accès, les gens n'auront qu'à remplir un formulaire. Aucuns frais ne seront rattachés à ce permis sauf dans les aéroports, où ils seront minimes.

Le sénateur Ferretti Barth: Puisque chaque personne doit remplir ce formulaire, y aura-t-il des préposés à la disposition des personnes qui auraient besoin d'assistance dans cette tâche?

M. Cauchon: Aux départements, partout au Canada, des gens sont habilités à cette fonction. Également, dans les différents ports et aéroports, des employés sont capables d'assister toute personne qui le nécessite à remplir les formalités requises.

Le sénateur Ferretti Barth: Vous dites que les frais ne seront pas très élevés?

M. Cauchon: Le CANPASS pour les postes frontaliers terrestres est gratuit. C'est dans les aéroports qu'il y aura des frais.

Le sénateur Bolduc: J'aurais deux questions à vous poser monsieur le ministre. Tout d'abord, étant donné que l'agence ne fait plus partie d'un ministère et que les dépenses sont payées à même le Fonds consolidé, comment l'agence obtient-elle son budget présentement?

M. Cauchon: C'est exactement le même système qu'auparavant. Nous devons obtenir nos fonds par le biais du Conseil du Trésor.

Senator Bolduc: I am aware of that and I am happy to hear you say it. Is it your intention to use a fee system such as the one you spoke of for airports to secure additional operating funds without having to endure the climate of budgetary austerity imposed by the President of the Treasury Board?

Senator Angus: To supplement your budget, so to speak.

Senator Bolduc: Correct. Will you bring in more revenues as a result of these fees, money which you can then use to manage your internal operations?

Mr. Cauchon: When we applied to cabinet and to the various cabinet committees for the funding to undertake future customs reform initiatives, as I recall, we received \$87 million. However, a total of \$100 million will be invested in reform over the next five years.

We considered the whole question of fees that could be charged as part of our budget process. To answer your question directly, I would have to say that these fees will not be used as a means of supplementing our budget.

Senator Bolduc: They will not be viewed as revenue for administration purposes?

Mr. Cauchon: I understand the question and I will respond directly.

Senator Bolduc: Mr. Chairman, this will be my final question. I know the minister's time is valuable and I do not want to take undue advantage.

I put up quite a fight back when your bill was adopted. The then minister, the Honourable Herb Dhaliwal, as well as a number of officials, appeared before our committee.

[English]

You are no longer in the civil service, as such. There is one basic principle that should be in the bill: it is the "merit system" for the recruitment, selection and promotion of employees of the agency.

The minister did not accept that. I tried again, with an amendment in the Senate, and my friends on the other side said "no." You should at least have the principle of the merit system. The merit principle should be entrenched in the legislation so that recruitment is performed on the basis of merit and competence. Promotion should be done the same way.

I am not saying that all the processes of the Public Service Commission should be incorporated, but the principles should be there. As well, there should be some light administrative processes that include, and this is in my opinion, competition for the advancement and recruitment of people.

Mr. Cauchon: I have been told that the issue has been raised in part of the proposed legislation.

Senator Angus: Does it apply to summer students, too?

Le sénateur Bolduc: Je suis conscient de cela et je suis content de vous l'entendre dire. Est-ce votre intention d'utiliser un régime de frais — ce dont on vient de parler pour les aéroports — comme étant des fonds additionnels qui vous permettront de fonctionner sans subir l'austérité budgétaire du président du Conseil du Trésor?

Le sénateur Angus: Un supplément.

Le sénateur Bolduc: C'est exact. Aurez-vous davantage d'argent grâce à ces frais que vous pourrez utiliser à l'intérieur pour vous permettre de bien gérer?

M. Cauchon: Lorsque nous sommes allés devant le Cabinet et devant les comités du Cabinet pour obtenir les fonds nécessaires à la future réforme des douanes, si ma mémoire est fidèle, nous avons reçu une somme de 87 millions de dollars, mais en tout et partout, un montant de 100 millions de dollars sera investi au cours des cinq prochaines années.

La question des frais qui pourraient être chargés avait été prise en considération et ce, à l'intérieur de notre budget. Pour répondre directement à votre question, je dirai que les frais chargés ne seront pas utilisés comme étant un supplément.

Le sénateur Bolduc: Ce ne sera pas un supplément pour l'administration?

M. Cauchon: Je comprends la question et je vais y répondre directement.

Le sénateur Bolduc: Monsieur le président, ce sera ma dernière question. Je sais que le temps du ministre est précieux et je ne veux pas en abuser.

Je m'étais beaucoup battu, à l'époque, lorsque vous avez adopté votre projet de loi. Des fonctionnaires étaient venus nous expliquer la teneur du projet de loi avec l'honorable Herb Dhaliwal, le ministre de l'époque.

[Traduction]

Vous ne faites plus partie de la fonction publique comme telle. Le projet de loi devrait contenir un principe de base, c'est-à-dire le principe du mérite en ce qui concerne le recrutement, la sélection et la promotion des employés de l'agence.

Le ministre n'a pas accepté cela. J'ai essayé de nouveau en présentant un amendement au Sénat, mais mes collègues d'en face l'ont rejeté. Il faudrait au moins inclure dans la loi le principe du mérite afin que le recrutement soit fondé sur le mérite et les compétences. Il devrait en être de même pour les promotions.

Je ne dis pas que tous les mécanismes de la Commission de la fonction publique devraient être appliqués mais le principe devrait l'être. En outre, il devrait y avoir des mécanismes administratifs simples comprenant, à mon avis, des concours pour l'avancement et le recrutement des employés.

M. Cauchon: On m'a dit que la question avait été soulevée relativement à la mesure législative proposée.

Le sénateur Angus: Le principe s'applique-t-il également aux étudiants embauchés pendant l'été?

Mr. Cauchon: Second, we are still part of the public service. Actually, the difference with the agency is that the board of management is taking care of the question of human resources with the commissioner and the assistant commissioner. The agency will give the department the possibility to be more flexible in its dealing with human resources.

Senator Bolduc: On that I agree.

Mr. Cauchon: As I said, on a yearly basis we have 42,000 people working for the department; at tax season that figure increases to 47,000 or 48,000 people. We need to have our own rules.

Senator Bolduc: I agree with that.

Mr. Cauchon: I have been told that the issue is part of the proposed legislation.

Senator Bolduc: It did not exist when we passed the bill; I remember well. When one leaves the public service, the employment act of the civil service no longer applies.

Mr. Lefebvre: The employment act does not apply, but in our act it says that appointments are based on merit. To ensure that basis, the Public Service Commission reviews our appointment procedures each year. In that way they ensure that we respect the merit principle.

Senator Bolduc: Does that include promotion?

Mr. Lefebvre: Yes.

Senator Bolduc: Do you have internal reviews for promotion?

Mr. Lefebvre: Yes.

The Chairman: Thank you for coming today, minister, to respond to our concerns and questions so thoroughly.

Senator Angus: I look forward to an opportunity when the officials might appear before us again.

I confined my questioning to the policy issues. There is a significant amount that bears explanation at any given time. I raised that in my speech at second reading.

In the interests of time, it is up to the chair whether to proceed with this now.

The Chairman: How much time do you need, senator?

Senator Angus: It is a question of how much study we want to do on the bill. Today we received a sense of the government's philosophy and where it is going. We highlighted the fact that the minister agreed that this is the first step only; there are definite flaws and issues that must be overcome to accomplish the real goals of the customs action plan.

I can continue now, but it is getting late.

M. Cauchon: Deuxièmement, nous faisons toujours partie de la fonction publique. En fait, la différence est que, au sein de l'agence, c'est le conseil de gestion qui s'occupe de la question des ressources humaines conjointement avec le commissaire et le sous-commissaire. L'agence permet au ministère d'être plus souple sur le plan des règles en matière de ressources humaines.

Le sénateur Bolduc: Je suis d'accord.

M. Cauchon: Comme je l'ai dit, chaque année, 42 000 personnes travaillent pour le ministère; et lors de la période des impôts, ce nombre passe à 47 000 ou 48 000. Nous devons avoir nos propres règles.

Le sénateur Bolduc: Je suis d'accord.

M. Cauchon: On m'a dit que la question est traitée dans la mesure législative proposée.

Le sénateur Bolduc: Elle n'y était pas quand nous avons adopté le projet de loi; je m'en souviens bien. Quand une personne quitte la fonction publique, la loi sur l'emploi de la fonction publique ne s'applique plus.

M. Lefebvre: La loi sur l'emploi ne s'applique pas, mais notre loi stipule que les nominations doivent être fondées sur le mérite. Afin de vérifier que c'est le cas, la Commission de la fonction publique examine chaque année nos procédures de nomination. De cette façon, elle s'assure que nous respectons le principe du mérite.

Le sénateur Bolduc: Ce principe s'applique-t-il aux promotions?

M. Lefebvre: Oui.

Le sénateur Bolduc: Les promotions font-elles l'objet d'un examen à l'interne?

M. Lefebvre: Oui.

Le président: Je vous remercie, monsieur le ministre, d'être venu répondre aujourd'hui à nos préoccupations et à nos questions d'une façon aussi complète.

Le sénateur Angus: J'ai hâte que les représentants du ministère puissent comparaître devant nous à nouveau.

Je m'en suis tenu aux questions de politique. Beaucoup d'éléments demandent des explications à n'importe quel moment. J'ai fait valoir ce point dans mon exposé à l'étape de la deuxième lecture.

Il appartient au président de me laisser poursuivre, si le temps le permet.

Le président: Combien de temps vous faut-il, sénateur?

Le sénateur Angus: Cela dépend du temps que nous voulons consacrer à l'étude du projet de loi. Aujourd'hui, on nous a donné une idée de la philosophie du gouvernement et de son orientation. Nous avons insisté sur le fait que le ministre a convenu que le projet de loi ne constitue que le premier pas; il existe des lacunes et des questions qui doivent être réglées afin de pouvoir atteindre les véritables objectifs du Plan d'action des douanes.

Je peux continuer, mais il se fait tard.

The Chairman: The bill is different in this sense: It is a fairly hefty government bill that originated in the Senate. We must give our sober first and second thought at the same time. It will not be back to us unless they amend it in the commons.

Senator Angus: Should we do it in the morning? Is that what you mean?

The Chairman: If the officials are available, we could have them back for a while tomorrow, at our regular time of 5:45 p.m. I had hoped to have witnesses from the private sector and professional groups here tomorrow. However, none of them are available, so I will put them over. The steering committee has consulted on this. We have had to put them over until next Tuesday. If the officials are free to come tomorrow, we can pursue some of these details.

[Translation]

Mr. Lefebvre: We are available, Mr. Chairman.

[English]

The Chairman: Thank you. We will meet at 5:45 p.m. tomorrow. The committee will also meet next Tuesday. We have confirmed witnesses from the Canadian Bar Association. If witnesses from the Canadian Institute of Chartered Accountants are available, they will appear and form a panel with the Canadian Bar Association. We also have the Association of Importers and Exporters confirmed. If one of the grocery manufacturers and distributors' organizations is able to come, we will put them on a panel with the importers and exporters. We will see where that takes us in terms of clause-by-clause and any amendments that senators may wish to propose. Does that sound reasonable?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you again, minister and officials. Thank you, Senator Angus, for joining this committee specifically for this bill. Your assistance has been invaluable.

The committee adjourned.

Le président: Le projet de loi est différent en ce sens qu'il s'agit d'une mesure législative du gouvernement assez volumineuse qui émane du Sénat. Nous devons en faire à la fois un premier et un second examen objectif. Il ne nous reviendra pas, à moins que la Chambre des communes n'y apporte des changements.

Le sénateur Angus: Devrions-nous continuer demain matin? C'est ce que vous voulez dire?

Le président: Si les représentants du ministère sont libres, ils pourraient revenir pour un certain temps demain, à l'heure habituelle, c'est-à-dire 17 h 45. J'espérais que les témoins du secteur privé et des groupes professionnels puissent comparaître demain. Cependant, aucun d'eux n'était libre, alors j'ai dû reporter leur comparution. Le comité directeur s'est consulté à ce sujet. Nous avons dû reporter la comparution à mardi prochain. Si les représentants du ministère peuvent venir demain, nous pourrions nous pencher sur certains de ces détails.

[Français]

M. Lefebvre: Nous sommes disponibles, monsieur le président.

[Traduction]

Le président: Je vous remercie. Nous nous rencontrerons à 17 h 45 demain. Le comité se réunira aussi mardi prochain. Nous avons confirmé la présence des témoins de l'Association du Barreau canadien. Si les représentants de l'Institut canadien des comptables agréés sont libres, ils comparaitront en même temps que ceux de l'Association du Barreau canadien. Nous avons aussi confirmé la présence des témoins de l'association des importateurs et exportateurs. Si les témoins de l'un des organismes représentant les distributeurs et les fabricants de produits alimentaires sont en mesure de venir, nous les ferons comparaître en même temps que ceux de l'association des importateurs et exportateurs. Nous verrons où nous en serons rendus en ce qui concerne l'étude article par article et les amendements que les sénateurs souhaitent proposer. Cela vous semble-t-il raisonnable?

Des voix: D'accord.

Le président: Je remercie à nouveau le ministre et les représentants. Je vous remercie, sénateur Angus, de vous être joint au comité précisément pour l'étude de ce projet de loi. Votre aide a été inestimable.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Martin Cauchon, Minister of National
Revenue and Secretary of State (Economic Development
Agency of Canada for the Regions of Quebec).

L'honorable Martin Cauchon, ministre du Revenu national et
secrétaire d'État (Agence de développement économique du
Canada pour les régions du Québec).

WITNESS—TÉMOIN

From Revenue Canada:

Mr. Denis Lefebvre, Deputy Commissioner, Customs
Directorate.

De Revenu Canada:

M. Denis Lefebvre, sous-commissaire, Direction générale des
douanes.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Wednesday, May 9, 2001

Le mercredi 9 mai 2001

Issue No. 8

Fascicule n° 8

Second meeting on:
Bill S-23, An Act to amend the Customs
Act and to make related amendments to other Acts.

Deuxième réunion concernant:
Le projet de loi S-23, Loi modifiant la Loi
sur les douanes et d'autres lois en conséquence.

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus	Kinsella
Banks	* Lynch-Staunton
Bolduc	(or Kinsella)
* Carstairs, P.C.	Mahovlich
(or Robichaud, P.C.)	Stratton
Cools	Tunney
Ferretti Barth	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Angus was substituted for that of the Honourable Senator Doody (*May 9, 2001*).

The name of the Honourable Senator Stratton was substituted for that of the Honourable Senator Angus (*May 8, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Kinsella
Banks	* Lynch-Staunton
Bolduc	(ou Kinsella)
* Carstairs, c.p.	Mahovlich
(ou Robichaud, c.p.)	Stratton
Cools	Tunney
Ferretti Barth	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Angus est substitué à celui de l'honorable sénateur Doody (*le 9 mai 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Stratton est substitué à celui de l'honorable sénateur Angus (*le 8 mai 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 9, 2001

(11)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:53 p.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Banks, Bolduc, Cools, Ferretti Barth, Finnerty, Murray, P.C., Stratton (8).

Other senator present: The Honourable Senator Setlakwe.

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Canada Customs and Revenue Agency:

Denis Lefebvre, Deputy Commissioner, Customs Branch;

David Miller, Assistant Commissioner, Assessment and Collections Branch;

Earle Warren, Director General, Major Projects Design and Development Directorate, Customs Branch;

Mike Jordan, Director General, Trade Policy and Interpretation Directorate, Customs Branch.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on May 3, 2001, the committee continued its examination of Bill S-23, An Act to amend the Customs Act and to make related amendments to other Acts.

Mr. Lefebvre made an opening statement and with Mr. Warren, Mr. Miller and Mr. Jordan, answered questions from members of the committee.

At 7:27 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 9 mai 2001

(11)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 53 dans la salle 705 de l'édifice Victoria sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray, c.p., (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Banks, Bolduc, Cools, Ferretti Barth, Finnerty, Murray, c.p., et Stratton (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Setlakwe.

Aussi présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Agence des douanes et du revenu du Canada:

Denis Lefebvre, sous-commissaire, Direction générale des douanes;

David Miller, sous-commissaire, Direction générale des cotisations et du recouvrement;

Earle Warren, directeur général, Direction de la conception et de l'élaboration de projets importants, Direction générale des douanes;

Mike Jordan, directeur général, Direction générale de la politique commerciale et de l'interprétation, Direction générale des douanes.

Conformément à l'ordre du jour adopté par le Sénat le 3 mai 2001, le comité poursuit l'examen du projet de loi S-23, Loi modifiant la Loi sur les douanes et d'autres lois en conséquence.

M. Lefebvre fait une déclaration et, avec M. Warren, M. Miller et M. Jordan, répond aux questions des membres du comité.

À 19 h 27, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tōnu Onu

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 9, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill S-23, An act to amend the Customs Act and to make related amendments to other Acts, met this day at 5:53 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this is our second meeting of this committee on Bill S-23, an Act to amend the Customs Act and to make related amendments to other acts.

We heard from the Minister, Mr. Cauchon, and officials yesterday. Some matters remain to be discussed, particularly with regard to the coming regulations. Senator Angus, among others, has expressed an interest in pursuing these matters with the officials who are here with us tonight.

Please proceed, Mr. Lefebvre.

[*Translation*]

Mr. Denis Lefebvre, Deputy Commissioner, Canada Customs and Revenue Agency: First of all, I would like to mention that contrary to what I said yesterday in reply to a question from Senator Bolduc, the word "merit" does not appear in the Canada Customs and Revenue Agency Act.

Staffing at the Agency is governed by a staffing program and the eight principles set out in the Agency's business plan summary, which the Minister needs to table before Parliament each year.

The staffing principles are the following: political neutrality, representativeness, competence, equity, transparency, effectiveness, adaptability and productivity. These principles are compatible with those of the rest of the public service.

The competition selection process is the main mechanism used to promote personnel, both internally and externally. Thank you for giving me the opportunity to clarify this point.

Senator Angus: I would like to call on a point of order. Senator Bolduc will be arriving in a few moments. I would like to know whether Mr. Lefebvre has a written copy of his presentation so that Senator Bolduc can consult it if he wishes to ask questions later.

Mr. Lefebvre: I have a copy in both official languages.

[*English*]

In addition, I would like to mention that at clause-by-clause study, we will have a number of changes to propose as minor drafting issues, but we will also propose two more substantive amendments. I have with me a three-page document, with copies in English and French, that explains the purpose of the amendments as well as the reason they are brought to the committee at this time.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 9 mai 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi S-23, Loi modifiant la Loi sur les douanes et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 17 h 53 afin d'examiner le projet de loi.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, c'est la seconde réunion de notre comité qui est consacrée à l'examen du projet de loi S-23, Loi modifiant la Loi sur les douanes et d'autres lois en conséquence.

Hier, nous avons entendu le ministre, M. Cauchon, et des fonctionnaires de son ministère. Il reste un certain nombre de questions à examiner, en particulier en ce qui concerne les futurs règlements. Le sénateur Angus, entre autres, exprimait le souhait d'en poursuivre la discussion avec les fonctionnaires qui se trouvent ici ce soir.

Monsieur Lefebvre, vous avez la parole.

[*Français*]

M. Denis Lefebvre, sous-commissaire, Agence des douanes et du revenu du Canada: Tout d'abord, je voudrais mentionner, contrairement à ce que j'ai dit hier en réponse à une question du sénateur Bolduc, le mot «mérite» n'apparaît pas dans la Loi sur l'Agence des douanes et du Revenu du Canada.

La dotation à l'Agence est régie par un programme de dotation et par les huit principes énoncés au résumé du plan d'entreprise de l'Agence que doit déposer annuellement le ministre devant le Parlement.

Les principes de dotation sont les suivants: la neutralité politique, la représentativité, la compétence, l'équité, la transparence, l'efficacité, l'adaptabilité et la productivité. Ces principes sont compatibles avec ceux du reste de la fonction publique.

Le processus de sélection par voie de concours est le principal mécanisme de promotion du personnel tant à l'interne qu'à l'externe. Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de faire cette mise au point.

Le sénateur Angus: J'aimerais faire appel au règlement. Le sénateur Bolduc doit arriver dans quelques instants. Je voudrais savoir si M. Lefebvre a une copie écrite de son exposé afin que le sénateur Bolduc puisse le consulter s'il désire poser des questions ultérieurement.

M. Lefebvre: J'ai une copie dans les deux langues officielles.

[*Traduction*]

Je tiens aussi à préciser qu'à l'examen article par article, nous aurons un certain nombre de modifications rédactionnelles mineures à suggérer, mais nous proposerons également deux autres modifications portant sur le fond. J'ai ici un document de trois pages, avec des copies en français et en anglais, qui explique l'objet des amendements ainsi que la raison pour laquelle c'est maintenant que nous les soumettons au comité.

The Chairman: I think you should describe what the substantive amendments are intended to accomplish. We will get a longer explanation in writing and when we get to clause-by-clause study, Senator Setlakwe, who is the sponsor of this bill, will present the amendments.

Please continue.

Mr. Lefebvre: As background, customs authority currently basically applies to the examination and search of arriving travellers. Our authority does not extend to employees who may be working in restricted areas around airplanes or in terminals, and it does not apply to turn-around travellers — people who have access to restricted areas and then decide to leave those restricted areas.

Senator Angus: Do you mean in Canada?

Mr. Lefebvre: Yes. They leave the restricted area and come back into Canada.

Bill S-22, an act authorizing the United States to pre-clear travellers and goods in Canada for entry into the United States, received Royal Assent on June 17, 1999. This allowed for the signing of the U.S. Air Transport Preclearance Agreement on January 18, 2001. In response to the signing of the pre-clearance agreement, the Greater Toronto Airports Authority, GTAA, recently tabled a number of design options for a U.S. in-transit pre-clearance facility in the new Toronto airport. The GTAA and other airports have indicated that they would like to implement a reverse in-transit process.

This is a process whereby travellers who have gone from overseas countries through Canada to the U.S. wish to return via the same route. This causes those travellers who return from the United States en route to foreign destinations to be in restricted areas where Canadian travellers, going to the same destination, could meet with them. Our concern is that travellers who exit these areas and return to Canada would have had access to travellers who have not gone through customs. This is a risk that must be mitigated.

The purpose of the amendments that will be tabled before you is, first, to authorize the minister to designate restricted areas, which are also called sterile areas. As well, it will authorize customs to examine and search turn-around passengers who have access to those areas and then exit them. It will also authorize customs, subject to the limits prescribed by the Charter, to examine and search employees who might exit those areas after having been in contact with arriving travellers or their luggage. Finally, it will authorize the Minister of National Revenue, who is responsible for customs, to determine which employees have access to restricted areas.

This will ensure that eventual discussions with airports that want to implement reverse in-transit will be fruitful, subject to

Le président: Je crois que vous devriez expliquer l'objet des modifications portant sur le fond. Nous obtiendrons une explication plus détaillée par écrit et lorsque nous passerons à l'examen article par article, le sénateur Setlakwe, qui est le parrain de ce projet de loi, présentera les amendements.

Veuillez continuer.

M. Lefebvre: Pour établir le contexte, je précise que l'autorité douanière s'applique essentiellement aujourd'hui à l'examen et à la fouille des voyageurs à l'arrivée. Notre autorité ne s'étend pas aux employés qui peuvent travailler dans les zones à accès restreint entourant les aéronefs ou dans les aérogares. Elle ne s'applique pas non plus aux voyageurs qui décident de retourner à leur point de départ — c'est-à-dire les personnes qui ont accès aux zones à accès restreint et qui décident ensuite d'en ressortir.

Le sénateur Angus: Vous voulez dire au Canada?

M. Lefebvre: Oui. Elles quittent la zone à accès restreint et reviennent au Canada.

Le projet de loi S-22, une loi autorisant les États-Unis à effectuer au Canada le précontrôle à l'égard des voyageurs et des marchandises des États-Unis, a reçu la Sanction royale le 17 juin 1999, ce qui a permis la signature de l'Accord sur le précontrôle du transport aérien avec les États-Unis, le 18 janvier 2001. En réponse à la signature de l'Accord de précontrôle, l'Autorité aéroportuaire du Grand Toronto (AAGT) a récemment déposé un certain nombre de propositions de conception d'une installation d'autorisation préalable des voyageurs des États-Unis en transit dans le nouvel aéroport de Toronto. L'AAGT et d'autres aéroports ont indiqué qu'ils souhaiteraient mettre en oeuvre le processus de traitement en transit inverse.

Le transit inverse est un processus selon lequel les voyageurs en provenance de l'étranger qui se sont rendus aux États-Unis via le Canada désirent procéder de la même façon en sens inverse pour rentrer chez eux. Cela oblige les voyageurs rentrant des États-Unis et se rendant à l'étranger de passer par des zones à accès restreint où des voyageurs canadiens se rendant à la même destination pourraient les rencontrer. Ce que nous craignons, c'est que les voyageurs qui sortent de ces zones pour rentrer au Canada aient accès à des voyageurs qui n'ont pas été soumis aux formalités douanières. C'est un risque qu'il importe de réduire.

L'objet des modifications qui vous seront présentées est le suivant: premièrement, autoriser le ministre à désigner des zones à accès restreint, que l'on appelle également des zones stériles. Cela permettra également aux services douaniers d'examiner et de fouiller les voyageurs qui décident de retourner à leur point de départ, qui ont accès à ces zones et qui en sortent ensuite. Par ailleurs, les services douaniers seront ainsi autorisés, sous réserve des limites prescrites par la Charte, à examiner et à fouiller les employés qui pourraient sortir de ces zones après avoir été en contact avec les voyageurs à l'arrivée. Enfin, le ministre du Revenu national, qui est responsable des Douanes sera ainsi autorisé à désigner les employés qui auront accès aux zones à accès restreint.

De cette manière, les discussions qui se dérouleront avec les aéroports désireux d'appliquer le processus de traitement en

discussions with all the agencies that have an interest in the matter.

We bring these amendments to your attention at this time so that you will be aware of their content prior to clause-by-clause study. We are, of course, available to answer any questions you may have in this regard.

Senator Angus: Mr. Lefebvre, this first matter is quite interesting. Obviously it deals with the aspect of your mandate, which you described yesterday, that has nothing to do with the trade of goods, but rather with the security, safety and health of Canadian citizens. You described it in quite technical and careful language just now.

Could you give us a theoretical example, in layman's terms, of something that might happen at Dorval Airport, against which this is designed to protect?

Mr. Lefebvre: Currently there are employees who are tasked with cleaning airplanes that arrive from foreign countries, which may be high risk countries. When those employees leave those areas, we do not have customs powers to ask them to answer questions or to search or examine them.

Senator Angus: You are speaking of employees and not travellers?

Mr. Lefebvre: Yes, they are employees. We already have all the powers we need with respect to arriving travellers.

There are currently many internal conspiracies. From 1995 to 1999, half the drug seizures we made in airports were related to internal conspiracies.

The Chairman: Explain the term "internal conspiracy" for the record.

Mr. Lefebvre: These are smuggling operations in which employees in airports, mostly with access to restricted areas, are involved.

That is one example.

Senator Angus: I was intrigued by the example you gave yesterday of a traveller who originated in New York, flying to London via a Canadian airport. He would arrive at Dorval and go into the restricted area to get on Air Canada flight 866 to London. A Canadian from Quebec, originating in Montreal, would come into the restricted area and meet up with this person travelling to New York and then leave the restricted area and not go to London. Did I understand that correctly?

Mr. Lefebvre: That is a perfect example. Such a person could say he or she had planned to travel to London, but then decided not to go, and leave the area.

The Chairman: Under the present law you have no way to question or search such a person?

Mr. Lefebvre: Legally, we do not have those powers.

transit inverse ne pourront qu'être fructueuses, sous réserve des discussions avec tous les organismes qui s'intéressent à la question.

Nous appelons aujourd'hui votre attention sur ces modifications afin que vous puissiez en connaître le contenu avant l'examen article par article. Nous sommes naturellement à votre entière disposition pour répondre aux questions que vous pourriez avoir à ce sujet.

Le sénateur Angus: M. Lefebvre, cette première question est fort intéressante. Manifestement, il s'agit de l'aspect de votre mandat que vous avez décrit aujourd'hui, qui n'a rien à voir avec le commerce des marchandises, mais qui a trait à la sécurité et à la santé des citoyens canadiens. Vous venez de nous en donner une description assez technique, en termes choisis avec soin.

Pourriez-vous nous donner un exemple théorique, en termes simples, d'une situation qui pourrait se produire à l'aéroport de Dorval et contre laquelle cette modification est destinée à nous protéger?

M. Lefebvre: Actuellement, il y a des employés qui sont chargés de nettoyer les aéronefs arrivant de pays étrangers qui peuvent être des pays à risque élevé. Lorsque les employés quittent ces zones, nos services douaniers n'ont pas autorité pour leur poser des questions ni pour les fouiller ou les examiner.

Le sénateur Angus: Vous parlez des employés, pas des voyageurs?

M. Lefebvre: Oui, des employés. Nous disposons déjà de tous les pouvoirs nécessaires en ce qui concerne les voyageurs à l'arrivée.

Actuellement, les machinations internes sont nombreuses. De 1995 à 1999, la moitié des saisies de drogue que nous avons faites dans les aéroports étaient liées à de telles machinations.

Le président: Aux fins du compte rendu, expliquez-nous le terme «machination interne».

M. Lefebvre: Il s'agit d'opérations de contrebande auxquelles participent des employés des aéroports dont la plupart ont accès aux zones restreintes.

Voilà un exemple de ce genre de machination.

Le sénateur Angus: J'ai été frappé par l'exemple que vous nous avez donné hier d'un voyageur qui avait pris l'avion à New York pour se rendre à Londres via un aéroport canadien. Il devait arriver à Dorval et passer dans la zone à accès restreint pour prendre le vol 866 d'Air Canada à destination de Londres. Un Canadien de Québec partant de Montréal devait entrer dans cette même zone pour le rencontrer, puis ressortir de la zone à accès restreint au lieu de prendre l'avion pour Londres. Ai-je bien compris?

M. Lefebvre: C'est un parfait exemple de ce genre de situation. Une telle personne pourrait dire qu'elle avait l'intention de se rendre à Londres, mais qu'elle avait changé d'avis et avait donc quitté la zone à accès restreint.

Le président: En vertu de la loi actuelle, il vous est absolument interdit de poser des questions ou de fouiller une telle personne?

M. Lefebvre: Légalement, nous ne pouvons pas le faire.

Senator Angus: He had a boarding pass to get into the restricted area in the first place, but he never intended to go to London. That individual leaves the restricted area with a boarding pass and you folks cannot ask him anything.

Mr. Lefebvre: That is right. Currently the authorities, if they have reason to believe someone is up to something illegal, are limited to the same authority the police have with respect to other Canadians. We do not have the normal customs powers to examine and search.

Senator Angus: As I pointed out yesterday, those powers are broader than the police powers and authorities like to use customs powers to get the job done. That highlights the point I was trying to make yesterday. It is dangerous, but as a law and order man, I think it is great.

Am I correct, that the individual from New York who has come into this area does not have to see you either?

Mr. Lefebvre: Our responsibility is to protect Canada. At the current time they have to see us, but if there were an agreement among all the inspection agencies that the risk is manageable, a person from New York going to London would go through customs there but would not necessarily come through a Canadian inspection agency unless there were a good reason for that to happen.

The Chairman: The American traveller cannot get out of the restricted area, unlike the Canadian traveller.

Mr. Lefebvre: No, he cannot.

Senator Angus: It is interesting that you would bring this amendment at this time. Why was this not in the bill earlier? I am sure it was not just a simple oversight.

Mr. Lefebvre: As I mentioned, the pre-clearance agreement is new. The Toronto Airports Authority is in the process of building an airport. It is now factoring in one-way, in-transit pre-clearance. Its architects say that, for the size of the flow of people, it would be advantageous to have reverse in-transit inspection authority.

Those discussions are taking place. Those requests are being presented to the inspection agencies. This legislation would lay the foundation for successful discussions if the proper conditions for sterility and containment are met.

Senator Angus: I now wish to refer to a general area. Let us call it the area of discretion for CCRA officers at different levels. We agreed yesterday that there are different levels.

It has been suggested to me that there are various and many quite far-reaching powers under the proposed bill and, indeed, under the regulations which are in the process of being finalized. For example, the minister, or a designated officer, will have discretion to waive or amend penalties. You have told me and my staff that you are developing a fairness policy so that individuals

Le sénateur Angus: Cette personne avait une carte d'embarquement qui lui permettait d'entrer dans la zone à accès restreint, mais elle n'avait en fait jamais eu la moindre intention de se rendre à Londres. Comme elle ressort de la zone à accès restreint avec cette carte, vous ne pouvez rien lui demander.

M. Lefebvre: C'est exact. Actuellement, les autorités, lorsqu'elles ont des raisons de penser que quelqu'un est en train de commettre un acte illégal, ne jouissent que des mêmes pouvoirs que ceux de la police à l'égard des autres Canadiens. Elles ne peuvent pas exercer les pouvoirs normaux d'examen et de fouille de la douane.

Le sénateur Angus: Comme je l'ai fait remarquer hier, ces pouvoirs sont plus étendus que ceux de la police et les autorités douanières aiment les exercer pour faire leur travail. Cela confirme bien ce que j'essayais de montrer hier. C'est dangereux, mais en tant que personne respectueuse de l'ordre public, je trouve cela excellent.

Le voyageur de New York qui a pénétré dans cette zone à accès restreint n'est pas non plus obligé de passer par vous, n'est-ce pas?

M. Lefebvre: Notre responsabilité est de protéger le Canada. À l'heure actuelle, ces personnes sont obligées de passer par nous, mais si tous les organismes d'inspection se mettaient d'accord pour considérer que le risque est acceptable, un voyageur de New York se rendant à Londres passerait la douane mais ne passerait pas nécessairement par une agence d'inspection canadienne à moins qu'il n'y ait une bonne raison pour cela.

Le président: Contrairement au voyageur canadien, le voyageur américain ne peut pas sortir de la zone à accès restreint.

M. Lefebvre: Non.

Le sénateur Angus: Je trouve intéressant que vous présentiez aujourd'hui cet amendement. Pourquoi n'avait-on pas déjà prévu cela dans le projet de loi? Je suis certain que ce n'est pas un simple oubli.

M. Lefebvre: L'accord de précontrôle est nouveau. L'Autorité aéroportuaire du Grand Toronto construit actuellement un aéroport. Elle intègre actuellement à l'ensemble un système d'autorisation préalable des voyageurs dans un sens. Selon ses architectes, compte tenu de l'afflux des voyageurs, il serait avantageux d'avoir un système d'inspection en transit inverse.

Des discussions se poursuivent actuellement à ce sujet. Ces demandes sont présentées aux organismes d'inspection. Cette loi permettrait d'entamer des discussions fructueuses si les conditions appropriées de stérilité et de contrôle étaient respectées.

Le sénateur Angus: Je voudrais maintenant aborder un domaine plus général. Appelons-le le domaine du pouvoir discrétionnaire des agents de l'ADRC de divers niveaux. Nous avons convenu hier qu'il y a des niveaux différents.

On m'a dit que le projet de loi ainsi que les règlements auxquels on est en train de donner une forme définitive, prévoient des pouvoirs divers, dont beaucoup sont fort étendus. Par exemple, le ministre, ou un agent désigné, aura la faculté de ne pas imposer de sanctions ou de les modifier. Vous avez dit à mes collaborateurs et à moi-même que vous êtes en train d'élaborer

may informally appeal any decisions to a customs officer before a formal appeal is launched. I think that is an element of discretion which would soften otherwise harsher aspects of the law.

You are trying develop a degree of standardization in the application of the Administrative Monetary Penalties System, AMPS, and other penalties. Is this an amount of power that would cause concern in terms of the discretion that is given to fairly junior officers who might not have the judgment or the experience to exercise such discretion? What is your view on that? It does seem a far-reaching power.

Mr. Lefebvre: Our goal is to be consistent. We have to make decisions from coast to coast and we have hundreds of ports, literally, and thousands of officers. We try to be consistent. Therefore, there is some discretion, but that discretion is within a framework of guidelines that can be fairly precise. I refer to criteria developed for the exercise of discretion. Again, there can also be referrals to senior officers up the line in cases in which there may be grey areas, as opposed to something that falls within the guidelines that are at the disposal of officers.

Senator Angus: To have the element of consistency in this exercise of discretion, it is your hope and intention to institute a kind of standardization throughout your system. However, it will not even be in a regulation. It will be in a series of guidelines. You are really saying, "We know we have this power. Trust us, we will exercise it fairly." Is that really the case?

Mr. Lefebvre: Today we are proposing a comprehensive regime of administrative penalties that are tailored to the level of the infraction. Under the Customs Act we have a plethora of sanctions and penalties, including seizures and forfeiture. They are exercised every day, with the benefit of training and guidelines that we have now. Of course, when clients think that they have been harshly done by, they have an appeal through an independent branch of the agency headed by Mr. Beaulac. It is really an appeal to the minister. Further, they have an appeal to the courts if that decision is not to their satisfaction.

Yes, we are expanding the number of sanctions. We are tailoring them much better to the level of the infraction, but we are not fundamentally changing the way we apply penalties today and how we guide and train officers to do that consistently across the country.

I might add that at the moment, especially in the commercial field, much of the business we do with brokers, who represent a multitude of clients from coast to coast, has the effect of being a control on the consistency of our decisions. That is because

une politique d'équité qui permettra aux individus de faire non officiellement appel de toute décision auprès d'un agent de douanes avant qu'un appel officiel soit interjeté. À mon avis, il y a là un élément discrétionnaire qui permettrait d'atténuer les rigueurs excessives de la loi.

Vous essayez d'instaurer une certaine normalisation dans l'application du Système de sanctions pécuniaires administratives (RSAP), et les autres sanctions. Ce pouvoir discrétionnaire serait-il si important qu'il y aurait lieu de s'en inquiéter dans le cas où il serait conféré à des agents de niveau subalterne qui n'auraient peut-être pas le jugement et l'expérience nécessaires pour l'exercer à bon escient? Qu'en pensez-vous? Cela me paraît être un pouvoir considérable.

M. Lefebvre: Ce que nous recherchons, c'est la cohérence et l'uniformité. Nous devons prendre des décisions d'un océan à l'autre et nous avons littéralement des centaines de ports et des milliers d'agents. Nous essayons de nous montrer cohérents. Un certain pouvoir discrétionnaire existe donc bien, mais il est contrôlé par des lignes directrices qui peuvent être assez précises. Je parle là des critères élaborés pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Lorsqu'il s'agit de domaines plus flous, au lieu de questions auxquelles s'appliquent clairement les lignes directrices données à ces agents, ces derniers peuvent aussi en référer à leurs supérieurs.

Le sénateur Angus: Pour assurer la cohérence de l'exercice du pouvoir discrétionnaire, vous espérez pouvoir instituer une sorte de normalisation de l'ensemble de votre système. C'est bien votre intention, n'est-ce pas? Cependant, cela n'apparaîtra même pas dans un règlement mais simplement, dans une série de lignes directrices. Ce que vous dites en réalité, c'est, «nous savons que nous avons ce pouvoir. Faites-nous confiance, nous l'exercerons équitablement». Est-ce bien cela?

M. Lefebvre: Aujourd'hui, nous proposons un ensemble exhaustif de sanctions administratives correspondant au niveau de l'infraction. La Loi sur les douanes nous permet d'utiliser une pléthore de sanctions et d'amendes, y compris les saisies et les confiscations. Nous les appliquons tous les jours, mais nous nous inspirons pour cela de la formation et des lignes directrices actuelles. Bien entendu, lorsque les clients estiment avoir été traités avec trop de sévérité, il leur est loisible d'interjeter appel devant une direction indépendante de l'Agence, dirigée par M. Beaulac. Il s'agit en fait d'un appel interjeté devant le ministre. Les clients peuvent d'ailleurs aussi faire appel devant les tribunaux s'ils ne sont pas satisfaits de la décision.

Oui, nous augmentons en effet le nombre des sanctions. Nous les adaptons beaucoup mieux au niveau de l'infraction, mais fondamentalement, nous ne modifions pas la manière dont nous imposons ces sanctions ni la façon dont nous guidons et formons nos agents pour que le système soit appliqué de manière uniforme dans tout le pays.

J'ajouterai qu'en ce moment, en particulier dans le domaine commercial, une grande partie des affaires que nous traitons avec les courtiers, qui représentent une multitude de clients d'un océan à l'autre, sont un facteur de contrôle et contribuent à l'uniformité

brokers will share among themselves, from one end of the country to the other, the decisions that customs officers are making.

Senator Bolduc: I understand, for example, because of NAFTA and all the other agreements, there are about 8,000 products that flow between Canada and the U.S., which amounts to \$1.5 billion per day. There are 100 million people crossing the borders. The tariff is a huge thing. I looked at it once and found it very puzzling. I suspect that for various types of products coming from the United States or any other country the tariffs are also different. For people not involved in the financial trade agreement there is another type of tariff. I am not too puzzled by that. I can understand you have a big handbook for that and you proceed as you should. However, when it comes to penalties it is a different ball game because there is a hierarchy of faults and penalties. This is not by regulation. It is a kind of practice according to the general laws, but it is not regulated as it should be. It is kind of within an administrative process that you have in the agency. Is that correct?

Mr. Lefebvre: No. The penalties will be regulated. The contraventions are regulated.

Senator Bolduc: I am trying to get at the area of discretion by way of comparison with the area where everyone behaves the same way because it is the law.

Mr. Earle Warren, Director General, Major Projects Design and Development Directorate, Customs Branch, Canada Customs and Revenue Agency: The offences are spelled out in regulation and in legislation. It is only the monetary amount of the penalty that would be published but not contained in the legislation and the regulations.

Senator Bolduc: Would that be in a handbook that the officer has in front of him? Is it like other administrative handbooks that set out various procedural operations?

Mr. Lefebvre: Again, I think it would also be known by the clients.

Mr. Warren: All the penalties will be published and available to all clients. They will know that.

Senator Angus: Are they subject to change, too?

Mr. Warren: The dollar amounts, yes.

Senator Angus: We talked about discretion and about your intention to put in place guidelines and a series of administrative practices, as developed by Senator Bolduc. You want some kind of fair and consistent application for handling all these offences.

I have been advised that some stakeholders are concerned that these guidelines could go too far. For example, I counted 141 offences in the Administrative Monetary Penalty System, or

de nos décisions. En effet, les courtiers discutent entre eux, d'un bout à l'autre du pays, des décisions prises par les agents de douane.

Le sénateur Bolduc: Je crois comprendre, par exemple, qu'à cause de l'ALENA et de tous les autres accords, quelque 8 000 produits franchissent la frontière entre le Canada et les États-Unis, ce qui représente des échanges commerciaux de 1,5 milliard de dollars par jour. Cent millions de personnes franchissent les frontières. Le tarif est quelque chose d'énorme. J'y ai jeté un coup d'oeil et je l'ai trouvé très bizarre. J'ai bien l'impression que selon les types de produits venant des États-Unis ou de tout autre pays, les tarifs sont différents. Pour les personnes qui ne sont pas directement concernées par l'Accord de libre-échange, il existe un autre type de tarif. Cela ne me surprend pas trop. Je comprends très bien que vous ayez un gros manuel pour cela et que vous respectez le règlement. Cependant, lorsqu'on en vient aux sanctions, la situation est totalement différente car il y a toute une hiérarchie de fautes et de sanctions. Cela n'a rien à avoir avec les règlements. C'est une sorte de pratique répondant au droit commun, mais la réglementation n'est pas ce qu'elle devrait être. Votre agence utilise donc une sorte de processus administratif. C'est bien cela?

M. Lefebvre: Non. Les sanctions seront réglementées. Les contraventions le sont déjà.

Le sénateur Bolduc: J'essaie de cerner le pouvoir discrétionnaire en faisant une comparaison avec le domaine dans lequel tout le monde se comporte de la même manière parce que c'est la loi.

M. Earle Warren, directeur général, Direction de la conception et de l'élaboration de projets importants, Direction générale des douanes, Agence des douanes et du revenu du Canada: Les infractions sont clairement énoncées dans le règlement et dans la loi. Seul le montant monétaire de la sanction n'y figurera pas, mais il sera publié.

Le sénateur Bolduc: Cela se trouvera-t-il dans un manuel que l'agent a devant lui comme les autres guides administratifs qui énoncent diverses règles de procédure?

M. Lefebvre: Je le répète, les clients seront également au courant.

M. Warren: Toutes les sanctions seront publiées dans des documents accessibles à tous les clients. Ceux-ci le sauront.

Le sénateur Angus: Ces sanctions sont-elles aussi sujettes à modification?

M. Warren: Les montants en dollars, oui.

Le sénateur Angus: Nous avons parlé de pouvoir discrétionnaire et de votre intention de mettre en place des lignes directrices et une série de pratiques administratives, comme l'a établi le sénateur Bolduc. Vous tenez à ce que toutes ces infractions soient traitées de manière équitable et cohérente.

J'ai appris que certains intéressés craignent que ces lignes directrices n'aillent trop loin. J'ai, par exemple, compté 141 infractions dans le Régime de sanctions administratives

AMPS, for this act. They seem fairly reasonable to me in terms of infractions, yet some do appear to be very trivial.

You were all here, gentlemen, when I questioned the minister on this aspect. On the one hand we are liberalizing trade. We are trying to facilitate the free flow of goods. This is all part of globalization and free trade, of which we all so heartily approve. Yet we have trivial sections, like section 35.01, whereby a person who fails to appropriately mark goods with the correct country of origin may be fined as much as \$400, or 20 per cent of the duty value, whichever is greater.

That is an example of the trivial activities I discussed yesterday, of things that could be done by a customs broker or by some clerk in a warehouse when the goods are consolidated.

How do we explain this to the person who fears being put out of business by being nailed with one of those trivial offences requiring appeals and red tape?

Mr. Lefebvre: That is an important question. An important phenomenon has developed in the customs world, especially since free trade with the U.S. and since customs duties went down to zero in 1998. It used to be that the penalty for failing to properly declare and classify goods, plus the interest thereon, kept discipline and integrity in the customs program.

We have developed a comprehensive penalty system ranging from warnings to larger fines for repeat offenders. Without penalties, we lose integrity in the program and, perhaps more important, businesses will not invest in diligence to properly comply with all requirements if their competitors are not investing the same amount of time and money in proper compliance.

The penalties give significance to the requirements negotiated in the trade agreements. Marking, for instance, is a requirement that is negotiated for a good reason. Customs administration has a duty to ensure that those requirements are given life and meaning at the border. It may appear trivial, but we must keep sloppiness, due to the lack of consequences for one's actions, from becoming the manner of doing business.

Senator Angus: That is a very good answer. Yet people who have been bringing this issue to my attention are troubled. They wonder about some statistics that really have nothing to do with importation of duty-free goods. Some fines can be as high as \$25,000. The information is apparently needed so that Statistics Canada can have accurate records. That seems to me to be a cynical response. I am not persuaded by that, but I would like your comments.

Mr. Warren: To explain the significance and to give you a good example, current volumes mean we must depend extensively on targeting to decide what goods are examined and what goods are not examined.

pécuniaires, le RSAP, en vertu de cette loi. Cela me paraît assez raisonnable, mais certaines infractions me paraissent n'être que des peccadilles.

Vous étiez tous ici, messieurs, lorsque j'ai interrogé le ministre à ce sujet. D'un côté, nous libérons le commerce. Nous essayons de faciliter la libre circulation des marchandises. Tout cela entre dans le cadre la mondialisation et du libre-échange, dont nous sommes tous si fermement partisans. Pourtant, nous avons des articles frivoles, tels que le 35.01, en vertu duquel la personne qui ne marque pas correctement des marchandises en indiquant leur pays d'origine peut être frappée d'une amende maximale de 400 \$, ou de 20 p. 100 du montant du droit de douane, le chiffre le plus élevé étant retenu.

Voilà un exemple des activités futiles dont j'ai parlé hier, de choses qui pourraient être faites par un courtier en douane ou par un commis d'entrepôt lorsque les marchandises sont regroupées.

Comment expliquer cela à la personne qui a peur de voir détruire son entreprise parce qu'il est accusé d'avoir commis une de ces infractions mineures qui exigent des appels et une foule de formalités administratives?

M. Lefebvre: La question est importante. Un phénomène important est apparu dans le monde douanier, en particulier depuis le début du libre-échange avec les États-Unis et de la réduction des droits de douane à zéro en 1998. Autrefois, l'imposition d'une sanction pour déclaration et classification incorrectes des marchandises, à quoi s'ajoutait le paiement d'intérêts, était un garant de discipline et d'intégrité dans le programme douanier.

Nous avons élaboré un système de sanctions complet allant de simples avertissements à des amendes plus lourdes pour les récidivistes. Sans sanction, le programme perd son intégrité et ce qui est beaucoup plus important, les entreprises ne feront pas beaucoup d'efforts pour respecter toutes les exigences si elles constatent que leurs concurrents ne consacrent pas autant de temps et d'argent à leur observation.

Les sanctions donnent un sens aux exigences négociées dans les accords commerciaux. Le marquage, par exemple, est une exigence qui est négociée pour une bonne raison. Il incombe à l'administration douanière de s'assurer que ces exigences ont un sens et sont appliquées à la frontière. Cela peut paraître futile, mais il faut à tout prix que le laisser-aller auquel conduit l'absence de conséquences pour les actes commis, ne devienne une manière de mener des affaires.

Le sénateur Angus: Excellente réponse. Pourtant les personnes qui ont appelé mon attention sur cette question sont préoccupées par certaines statistiques qui n'ont vraiment rien à voir avec l'importation de marchandises en franchise de droits. Certaines amendes peuvent atteindre 25 000 \$. Apparemment, Statistique Canada a besoin de l'information pour tenir des dossiers exacts. C'est une réponse qui me paraît cynique. Je ne suis pas convaincu de son bien-fondé, mais j'aimerais avoir vos commentaires à ce sujet.

M. Warren: Je vais vous donner un bon exemple pour vous montrer pourquoi c'est important: à cause des volumes actuels, nous devons beaucoup compter sur un système de ciblage afin de décider des marchandises que nous allons contrôler.

Some commodities are under the control of many other agencies. When we receive a transmission from the importer or the broker, the commodity must be classified correctly. That data is delivered to the targeting system which may identify for the officer that this is a high-risk commodity. If it is mis-classified, then the system may not target the commodity for health-related inspection or import-permit checking. The requirements exist for more reasons than statistical information. Statistical information is important. It affects balance of payments and trade negotiations. Marking data is used in all of our automated systems to target shipments for examination.

Mr. Lefebvre: The \$25,000 penalty will be for only very serious infractions indeed.

Senator Angus: I hope so. Like what?

Mr. Lefebvre: One example would be a shipment that is worth over \$500,000 which is labelled wrong in every respect. If the shipper has done that three times, that sort of penalty may result.

Senator Angus: Someone outlined an example of a non-profit organization, the ladies auxiliary of a church in this instance, that tried to import literature for its organization. It looked at these provisions, at the process, the fine, the redress provisions and decided it could be put out of action in a terrible way. Can you provide assurance that would not happen?

Mr. Lefebvre: It will not happen.

Senator Angus: Another cynical informant came to my office and suggested that all revenue lost by free trade and the removal of duties and so forth is being replaced by these penalties.

My friend, Senator Bolduc, raised this with the minister yesterday and was assured that was not the case at all. Where are we coming from on this, in more detail?

Mr. Lefebvre: Thank you for the opportunity to comment on this. In the customs business, the purpose of the penalty is not to raise revenue. Penalties have only one purpose, which is to raise compliance.

The Chairman: As a matter of curiosity, if a penalty is levied, does the money go to the Consolidated Revenue Fund, CRF?

Mr. Lefebvre: Yes. Customs officers do not work on commission.

Senator Angus: I understand you reviewed my speech on second reading where I discussed, as we have discussed here, that some of these monetary penalties are due right away, on assessment. People are concerned that, if they have been penalized unjustly, they must pay up and then go through the process, first informally, then formally, with all the attendant time and effort and cost. They may win in the end, if they have been unfairly treated.

Certains articles sont placés sous le contrôle de nombreux autres organismes. Lorsque nous recevons un message de l'importateur ou du courtier, l'article doit être classifié correctement. Les données sont communiquées au système de ciblage ce qui permet à l'agent de déterminer s'il s'agit d'un produit à risque élevé. S'il y a une erreur de classification, le ciblage peut ne pas fonctionner et l'article peut échapper à une inspection sanitaire ou à une vérification du permis d'importation. Les informations statistiques sont donc importantes. Elles influent sur la balance des paiements et sur les négociations commerciales. Nous utilisons des données de marquage dans tous nos systèmes automatisés afin de cibler les envois que nous voulons contrôler.

M. Lefebvre: L'amende de 25 000 \$ ne s'appliquera qu'aux infractions très graves.

Le sénateur Angus: Je l'espère. Par exemple?

M. Lefebvre: Par exemple, un chargement de plus de 500 000 \$ incorrectement marqué à tout point de vue. Si l'expéditeur l'a fait à trois reprises, c'est le genre d'amende qui peut être imposée.

Le sénateur Angus: Quelqu'un nous a donné un exemple d'organisme sans but lucratif; en l'occurrence, il s'agissait d'une association de bénévoles s'occupant d'oeuvres de bienfaisance dans une église, en ce cas, qui avaient essayé d'importer des publications pour leur organisation. Après avoir étudié ces dispositions, le processus, l'amende, les modalités de recours, elles avaient conclu que cela pouvait entraîner la disparition de leur organisation. Pouvez-vous nous assurer que cela ne se produirait pas?

M. Lefebvre: Cela ne se produira pas.

Le sénateur Angus: Un autre informant cynique est passé à mon bureau et m'a dit que toutes les recettes perdues du fait du libre-échange et de la suppression des droits de douane, etc., sont en fait récupérées grâce à ces sanctions.

Hier, mon ami le sénateur Bolduc a soulevé cette question devant le ministre et on lui a assuré que ce n'était pas du tout le cas. Donnez-moi plus de détails, quelle est notre position sur la question?

M. Lefebvre: Merci de me donner l'occasion d'en parler. Dans le secteur douanier, la sanction n'a pas pour objet d'accroître les recettes. Les sanctions n'ont qu'un seul objectif, accroître l'observation des règlements.

Le président: Satisfaisez ma curiosité. Lorsqu'une amende est imposée, l'argent va-t-il au Trésor?

M. Lefebvre: Oui. Les agents de douane ne travaillent pas à la commission.

Le sénateur Angus: Vous avez, je crois, étudié mon discours en seconde lecture, lorsque j'ai discuté le fait, comme nous l'avons fait ici, que certaines de ces amendes doivent être payées sur-le-champ. Les gens craignent, s'ils ont été pénalisés injustement, d'être obligés de payer d'abord puis de devoir suivre toutes les étapes du processus, d'abord de manière non officielle puis officielle, avec toute la perte de temps, les efforts et les coûts que cela implique. Ils peuvent obtenir gain de cause en fin de compte, s'ils ont été traités inéquitablement.

I just want to give you an opportunity to expand on that. I believe you informed my office on May 7 that, in fact, the AMPS will not be collected in advance, or up front, as I had suggested, so perhaps I should be making a little statement like you did at the beginning tonight.

Mr. Lefebvre: The penalties under the Customs Act are for non-reporting, for instance. That is just one example. This can apply equally to a traveller, whether the traveller is from Peru or from other parts of the world, as it can apply to a commercial organization with which we have an account. In law, the penalties are collectable and payable immediately. Indeed, for travellers, those penalties have to be paid at the border because someone may be importing some commodity which has been misclassified, misdescribed, and in respect of which there is a penalty to be paid. The person may not be a resident of Canada, and we have to take action right there and then because we do not want to chase people in other countries.

On the other hand, we have had a longstanding practice with respect to commercial importers that are located in Canada, with whom we have accounts, not to collect the penalty and not to press collection until the appeal process is exhausted.

Senator Angus: Will that appear in the guidelines or in the regulations?

Mr. Lefebvre: It will be our practice. We will continue the practice that we have had. It is not in the legislation because the infraction applies to commercial importers and travellers where immediate collection action must take place. To avoid frivolous appeals, in the bill we are introducing that interest will be applicable from the time of the infraction.

Senator Angus: To conclude on penalties, I suggested yesterday and also last week, that the penalties contemplated in the AMPS under this act, being assessed against corporations and individuals, appear to be higher and more severe than in the other 19 acts of Parliament that provide for AMPS. Is that accurate? If so, why are they higher and more severe in this legislation?

Mr. Lefebvre: On the whole, they will not be more severe. I understand from the discussions we had with the Department of Justice in preparing this, that \$25,000 is a large amount, but in customs we are dealing with large importers. The value of the goods that we are talking about, especially for people who have repeatedly been not providing the right information about the goods or classification or others, is substantial. Under the current Customs Act, we had assessed penalties in the millions because sometimes the infraction by very large importers can mount very quickly. By and large, the penalties will be more than the cost of doing business, but not harsh.

Je veux simplement vous donner la possibilité de fournir plus de détails. Je crois que vous avez fait savoir à mon bureau, le 7 mai, qu'en fait, le RSAP ne sera plus appliqué d'avance, ou sur-le-champ, comme je l'avais suggéré et que je devrai donc peut-être faire une petite mise au point du même genre comme vous l'avez vous-même fait pour commencer ce soir.

M. Lefebvre: Les sanctions imposées en vertu de la Loi sur les douanes s'appliquent au défaut de déclaration, entre autres. Ce n'est là qu'un exemple. Ce régime peut également s'appliquer à un voyageur, qu'il vienne du Pérou ou d'une autre partie du monde, au même titre qu'à une organisation commerciale avec laquelle nous sommes en compte. En droit, les amendes sont immédiatement payables et recouvrables. En fait, le voyageur doit payer à la frontière car il peut s'agir de quelqu'un qui importe un produit qui a été mal classifié, mal décrit, et pour lequel une amende doit être payée. La personne peut ne pas être un résident du Canada, ce qui nous oblige à prendre des mesures immédiates car nous ne voulons pas être obligés de poursuivre les gens dans d'autres pays.

En revanche, lorsqu'il s'agit d'importateurs commerciaux qui sont implantés au Canada et avec lesquels nous sommes en compte, nous avons une pratique de longue date selon laquelle nous n'insistons pas pour percevoir l'amende tant que le processus d'appel n'est pas terminé.

Le sénateur Angus: Cette disposition apparaîtra-t-elle dans les lignes directrices ou dans le règlement?

M. Lefebvre: Ce sera la pratique à laquelle nous nous tiendrons. Nous continuerons comme de par le passé. Cela n'apparaît pas dans la loi parce que l'infraction concerne les importateurs commerciaux et les voyageurs pour qui la mesure de perception doit être prise immédiatement. Pour éviter les appels mal fondés, nous avons prévu dans le projet de loi que l'intérêt commencera à jouer à compter du moment de l'infraction.

Le sénateur Angus: Pour en finir avec cette question, j'ai dit hier et également la semaine dernière, que les pénalités que l'on envisage d'infliger aux sociétés et aux particuliers, en vertu du RSAP prévu par cette loi paraissent être plus élevées et plus sévères que dans n'importe laquelle des 19 autres lois du Parlement qui prévoient un RSAP. Est-ce exact? Si oui, quelle en est la raison?

M. Lefebvre: D'une façon générale, elles ne seront pas plus sévères. D'après les entretiens que nous avons eus avec le ministère de la Justice lors de la préparation de ce document, il semble que 25 000 \$ soit une somme importante, mais dans le secteur douanier nous avons affaire à de gros importateurs. La valeur des marchandises dont nous parlons, en particulier lorsque l'on traite avec des personnes qui, à maintes reprises nous ont fourni des renseignements erronés sur les marchandises ou ont commis des erreurs de classification, et d'autres, est élevée. En vertu de la Loi sur les douanes actuelle, nous avons infligé des millions de dollars de pénalités car il peut arriver que l'infraction commise par de très gros importateurs atteigne très rapidement un montant considérable. En règle générale, les pénalités seront plus importantes que la rançon des affaires, mais elles ne seront pas d'une sévérité excessive.

Senator Angus: They will be substantially less than they are under the present system.

Mr. Lefebvre: They will be more tailored to the level of the infraction than they are at present.

Senator Angus: That is the key issue. That is like my example of the ship where you had to put up the value of the whole vessel as security. Is that correct? That will not happen now.

Mr. Lefebvre: That is correct. Seizure could still take place, but it would be more for contraband than for commercial infractions.

Senator Cools: How does one put up the value of a ship?

Senator Angus: Yesterday, I described a case.

Senator Cools: Just for the record, it sounds to me to be a huge amount of money.

Senator Angus: It is, and that is one the draconian things that exists under the current law. I used it as an example for the other members of the committee who were present for the whole session yesterday.

Senator Cools: Good.

Senator Angus: Three years ago, in Newfoundland, a ship came in to load newsprint for export from Canada and was on a time charter. Somewhere in another port that it had visited, there were traces of drugs or illicit materials in the rafters of the ship. The ship was seized without a warrant or anything — just because this right exists under the present law to do that — and it was not released to the ship owner. To put up the value, they had to get ship brokers to assess it. These customs people have the authority to say, “That ship, in our view, is worth \$25 million, so you have to put up security.” There have been cases like that which I think go too far. That is why I made the reference. I apologize if it was confusing.

On going too far, there is another area where I think the issue is resolved, but I want to get it on the record. The literature, the material and the speech of my good friend, Senator Setlakwe, all indicate that one of the goals with the collection provisions is to harmonize them under the excise and tax legislation as it exists. Yet, it would appear that, on the face of it, it is not harmonized and would be much more severe and draconian under this act. Your explanation to me was that, in fact, it is harmonious and you gave me a table of concordance and demonstrated this in detail. Would you like to say something about that?

Mr. David Miller, Assistant Commissioner, Assessment and Collections Branch, Canada Customs and Revenue Agency: I was hoping to have this opportunity to clarify.

Le sénateur Angus: Elles seront nettement moins fortes qu'elles ne le sont aujourd'hui.

M. Lefebvre: Elles seront mieux adaptées au niveau de l'infraction qu'elles ne le sont pour le moment.

Le sénateur Angus: C'est bien là la question clé. C'est comme dans l'exemple que j'avais donné du navire pour lequel la garantie à verser était égale à la valeur du navire tout entier. C'est bien cela? Cela n'arrivera pas maintenant.

M. Lefebvre: C'est exact. La saisie demeure possible, mais elle jouera plus en cas de contrebande que pour des infractions commerciales.

Le sénateur Cools: Comment peut-on placer une garantie équivalente à la valeur d'un navire?

Le sénateur Angus: J'ai décrit un cas de ce genre hier.

Le sénateur Cools: Aux fins du compte rendu, cela me paraît être une énorme somme d'argent.

Le sénateur Angus: En effet, et il s'agit là une des mesures draconiennes qui existent en vertu de la loi actuelle. J'ai donné cet exemple aux autres membres du comité qui étaient présents pendant toute notre séance de travail d'hier.

Le sénateur Cools: Bien.

Le sénateur Angus: Il y a trois ans, à Terre-Neuve, un navire est venu prendre un chargement de rouleaux de papier journal destiné à l'exportation dans le cadre d'un contrat d'affrètement à temps. Les barrots de sa charpente portaient des traces de drogue ou de matériaux illicites qui provenaient d'un autre port où le navire avait fait escale. Le bâtiment avait donc été saisi sans mandat — tout simplement parce que la loi actuelle nous autorise à le faire — et il n'avait pas été libéré et rendu à l'armateur. Pour établir la valeur de la pénalité, il avait fallu demander à des courtiers maritimes de l'évaluer. Les douaniers ont le pouvoir requis pour dire, «à notre avis, ce navire vaut 25 millions de dollars; vous devrez donc verser une caution équivalente à ce montant». Il y a eu quelques cas de ce genre qui, à mon avis, vont trop loin. C'est pourquoi j'y ai fait allusion. Excusez-moi si ce n'était pas clair.

À propos d'aller trop loin, il y a un autre domaine dans lequel je crois que la question est réglée, mais je voudrais que cela figure au compte rendu. Les documents et les matériaux présentés par mon ami le sénateur Setlakwe, ainsi que son discours, indiquent tous qu'un des objectifs des dispositions en matière de perception est de les harmoniser en vertu des dispositions législatives actuelles sur la taxe d'accise. Cependant, de prime abord, il ne semble pas qu'il y ait d'harmonisation dans ce domaine et les mesures seraient beaucoup plus sévères et draconiennes en vertu de la nouvelle loi. Vous m'avez dit qu'en fait, le système est harmonisé et vous m'avez remis une table de concordance avec force démonstrations à l'appui. Voudriez-vous dire un mot à ce sujet?

M. David Miller, sous-commissaire, Direction générale des cotisations et des recouvrements, Agence des douanes et du revenu du Canada: J'espérais justement avoir l'occasion d'apporter des éclaircissements.

I would answer this as three questions: first, why do we want to harmonize; second, why it is so complex to achieve that and third, exactly what we will harmonize with. Those three areas cover the broad range. It does take up a large portion of the legislation to do that.

Obviously it is important that all Canadians and Canadian businesses understand their obligations and rights. It is equally important that all of the employees of Canada Customs and Revenue Agency understand how to apply the legislation that is there from Parliament.

The easiest way to accomplish this is to have the same provisions apply in the same circumstances regardless of what act they relate to. I believe Quebec has carried this concept to a point where it actually has a collections act. The advantage is that if Quebec wants to change collections provisions, it does that once in the collections act. Then, all the legislation referring to that act does not have to be amended at the same time. Unfortunately, we were not able to do that.

That gets to the second point about why it is so complex. We would have liked to have had a simple clause that said the collection provisions are the same as those in the Income Tax Act or the Excise Tax Act, which cover GST, and leave it at that. Unfortunately, the existing customs legislation is structured in a way that a simple reference to other legislation just would not work because of the interrelationships and the cross-references that already exist.

It was therefore necessary to reproduce the entire framework of the collections authority within the Customs Act. We have a handout, if senators wish to have it, to actually describe those interrelationships, but it is just a series of references between the three acts, the proposed customs legislation, the existing Income Tax Act and the existing Excise Tax Act.

Senator Angus: That is the table of concordance that you furnished to my office.

Mr. Miller: That is correct. We have that available for the committee, if it so wishes.

Senator Angus: We should have that in the record because it is very informative.

The Chairman: We will have it tabled with the clerk.

Mr. Miller: I cannot personally guarantee that the provisions are identical, because I am not a lawyer or a legislative drafter. We had to change the words slightly to put it in the right context, but the intent was there. I can certainly confirm that this is our objective and, in fact, that is the way we will administer the legislation — with the same provisions and the same implications as those under both the Income Tax Act and the Excise Tax Act.

Je vous répondrai en posant les trois questions suivantes: premièrement, pourquoi voulons-nous harmoniser le système; deuxièmement, pourquoi est-il si compliqué de le faire et troisièmement, avec quoi l'harmoniserons-nous. Ces trois points couvrent toute une gamme de questions et une grande partie de la loi leur est consacrée.

Manifestement, il est important que tous les Canadiens et entreprises canadiennes comprennent leurs obligations et leurs droits. Il est tout aussi important que tous les employés de l'Agence des douanes et du revenu du Canada sachent comment appliquer la loi que vous étudiez.

La façon la plus facile d'y parvenir est d'appliquer les mêmes dispositions dans les mêmes circonstances quelle que soit la loi en cause. Je crois que le Québec a poussé la réflexion jusqu'au point où il a maintenant une loi sur le recouvrement des créances; l'avantage est le suivant: si le Québec veut modifier les dispositions en matière de perception, il lui suffit de le faire une seule fois dans la loi, si bien que toutes les dispositions législatives qui s'y réfèrent ne doivent pas être modifiées en même temps. Malheureusement, nous n'avons pas pu faire la même chose.

Cela m'amène au second point: la raison pour laquelle tout cela est si compliqué. Nous aurions aimé avoir une clause unique disant que les dispositions en matière de perception sont les mêmes que celles de la Loi de l'impôt sur le revenu et de la Loi sur la taxe d'accise, qui couvrent la TPS, et nous en tenir là. Malheureusement, la loi actuelle sur les douanes est structurée de telle manière qu'une simple référence à une autre loi ne fonctionnerait pas à cause des interpénétrations et rapports mutuels existant déjà.

Nous avons donc été obligés de reproduire le cadre tout entier de l'autorité en matière de perception dans la Loi sur les douanes. Nous pourrions remettre aux sénateurs, s'ils le désirent, une brochure qui décrit ces interprétations, mais il ne s'agit que d'une série de références entre les trois lois, le projet de loi sur les douanes, la Loi de l'impôt sur le revenu actuelle et la Loi actuelle sur la taxe d'accise.

Le sénateur Angus: C'est la table de concordance que vous aviez fourni à mon bureau.

M. Miller: C'est exact. Nous en avons des exemplaires à la disposition du comité, si celui-ci le désire.

Le sénateur Angus: Cela devrait être versé au compte rendu, car c'est un document très instructif.

Le président: Nous le remettrons au greffier.

M. Miller: Je ne peux pas vous garantir personnellement que les dispositions sont identiques, car je ne suis ni avocat ni rédacteur de loi. Nous avons été obligés de modifier légèrement la terminologie afin de tout replacer dans le contexte approprié, mais c'était le but poursuivi. Je peux vous confirmer que c'est notre objectif et qu'en fait, c'est ainsi que nous administrerons la loi — avec les mêmes dispositions et les mêmes conséquences que celles de la Loi de l'impôt sur le revenu et de la Loi sur la taxe d'accise.

I would also like to mention harmonization. Customs and Excise, which includes GST legislation, were administered by a separate department from income tax until a few years ago. They had their own traditions and their legislation was brought forward. Since we have been brought together, we have tried to harmonize all aspects of the legislation, not just for collections, but for other provisions as well. Thus, we are dealing with one type of transaction. Many times it is the same client group. It is important, again, for our employees and our clients to recognize their rights and obligations.

Within the world of tax, there are major differences in what we can do in particular circumstances. These differences are not well understood by the average Canadian. With your indulgence, I would like to explain that fundamental difference.

There are two levels of obligation under the various acts. The highest level deals with what we call "trust funds" or other people's money, held normally by a company in trust for the Crown. The best example of that is source deductions for employees for income tax purposes.

Senator Angus: That is tax withheld at source.

Mr. Miller: Yes, and that also includes Canada Pension Plan contributions and employment insurance premiums. The GST has many of those characteristics as well. When someone pays GST, the company that collects it does so in trust on behalf of the Crown.

We have another level which relates to taxes generated by income that is reported annually on the T1 form, or for corporations, the T2 return. There are other transactions, such as excise, which cover tobacco and alcohol, and hopefully, with the passage of the proposed legislation, that could cover customs as well so we could have customs collection provisions down with the ones that relate to income-related taxes or other taxes, but not at the high level that relates to trust funds.

The additional powers associated with collection efforts on trust funds cannot be applied to income and other taxes. The reasons are obvious. With source deductions, employees receive credits for any amounts that are deducted even though the employer does not remit them to the Crown. In practical terms, this is theft from the federal government. Employees receive the credit and the provinces are paid on the assessment of those taxes owing, not on the amounts actually collected or received. I will give you a short example. Suppose I operate a small company as an owner-operator with one key employee and a few others who are not particularly important to my operation. I say to my key employee, "We are in trouble and the company will go bankrupt in a year. I cannot see any way out, so I will pay you \$20,000 a month. I will not actually give you a cheque for that amount, but I will send it all in to CCRA as source deductions." At the end of the year, the company has not actually remitted anything

Je voudrais également mentionner la question de l'harmonisation. Douanes et Accise, qui couvre les mesures législatives relatives à la TPS, n'était pas administrée par les mêmes ministères que l'impôt sur le revenu jusqu'à ces dernières années. Ils avaient leurs propres traditions et leurs lois ont été reconduites. Depuis que nous avons été regroupés, nous avons essayé d'harmoniser tous les aspects de la loi, non seulement en ce qui concerne les recouvrements mais aussi les autres dispositions. Nous avons donc affaire à un seul type de transaction. Dans bien des cas, il s'agit du même groupe de clients. Je rappellerai encore une fois qu'il est important que nos employés et nos clients reconnaissent leurs droits et leurs obligations.

Dans le domaine fiscal, il y a d'importantes différences entre les mesures que nous pouvons prendre en certaines circonstances. Ces différences sont mal comprises par le Canadien moyen. Si vous me le permettez, je vais vous expliquer ce qu'est la différence fondamentale.

Il y a deux niveaux d'obligations en vertu des diverses lois. Le niveau le plus élevé est celui de ce que nous appelons les «fonds en fiducie» c'est-à-dire l'argent des autres, normalement détenu par une société en fiducie pour le compte de l'État. Le meilleur exemple est celui des retenues sur le salaire des employés aux fins de l'impôt sur le revenu.

Le sénateur Angus: C'est un impôt retenu à la source.

M. Miller: Oui, et cela inclut également les cotisations au Régime de pensions du Canada et les cotisations d'assurance-emploi. La TPS réduit aussi beaucoup de ces caractéristiques. Lorsque quelqu'un paie la TPS, la société qui la perçoit le fait en fiducie pour le compte de l'État.

Nous avons un autre niveau, celui des impôts générés par le revenu déclaré annuellement sur le formulaire T1, ou pour les sociétés, sur le T2. Il y a d'autres transactions, telles que l'accise, qui ont trait au tabac et à l'alcool et, espérons-le, grâce à l'adoption du projet de loi, qui pourraient également couvrir les douanes de manière à ce que les dispositions sur la perception des droits de douane soient harmonisées avec les impôts sur le revenu ou autres taxes ou impôts sans que le niveau soit aussi élevé que celui qui est utilisé pour les fonds en fiducie.

On ne peut pas appliquer à l'impôt sur le revenu et aux autres taxes et impôts les pouvoirs additionnels liés au recouvrement concernant les fonds en fiducie. Les raisons sont évidentes. Lorsqu'il s'agit de déductions à la source, les employés reçoivent des crédits correspondant au montant déduit même si l'employeur ne remet pas l'argent à l'État. Sur le plan pratique, cela revient à voler le gouvernement fédéral. Les employés obtiennent le crédit et les provinces sont payées en fonction de l'évaluation du montant des impôts payables et non des montants effectivement perçus ou reçus. En voici un petit exemple. Supposons que je sois le propriétaire exploitant d'une petite entreprise comportant un employé principal et quelques autres employés qui ne sont pas particulièrement importants pour ma société. Je dis à mon employé principal: «Nous sommes en difficulté et la société sera en faillite d'ici un an. Je ne vois pas de solution et je vais donc vous payer 20 000 \$ par mois. Mais en fait, je ne vous remettrai

associated with that employee, but in actual fact, we give that person credit for the \$20,000 a month, calculate the taxes that would have been paid on that \$240,000 and refund the difference to the employee. Any cash or refund that comes back to that employee technically came from the moneys of the federal government.

We have provisions so that we can actually go after what we call "director's liability" in those situations to ensure that the directors of a company demonstrate due diligence. Any personal assets that they may have are subject to ensuring that they remit the source deductions or payroll withholdings.

None of that applies to the provisions in the legislation we are harmonizing for the customs operations. In that case, the Crown has the status of an unsecured creditor and not much more, unless we go through the normal process of having the courts secure our debt, or whatever is necessary to move it up on the agenda.

For us, it is always better to try to work out some kind of acceptable payment arrangements, including provisions for hardship, which happens quite often. We recognize that and defer payment. It is always better to try make an arrangement than to take more drastic action, such as forcing someone into bankruptcy. The implications of bankruptcy are that we will never get our money. If we have a company that is operating, generating income and keeping people employed, we have a chance to recover the money in the future. Payment arrangements are always preferred to drastic measures which can result in taking away a person's livelihood or affect the ongoing operations of a business.

In the case of customs, we may hold up goods at the border because of a dispute, which interferes with normal business activity. Under the new legislation, as Mr. Lefebvre mentioned, if there is an ongoing relationship with that company, it is no longer necessary that the goods be held at the border. We can try to reach an arrangement with the company that does not have an impact on the release of the goods and, more important, will not have a major impact on the ongoing operations of that business entity.

Harmonization is an important concept for us.

Senator Angus: Your explanation was clear, concise and helpful.

Mr. Miller: I had the privilege to appear several dozen times before this committee in my previous job.

Senator Angus: My question does not include the privacy issue that we spoke about yesterday. Rather, I will quickly deal with the Customs Self Assessment, CSA, if I may.

pas un chèque correspondant à ce montant, j'enverrai le total à l'ADRC, au titre de la retenue salariale». À la fin de l'année, ma société ne fait aucun versement pour cet employé, mais en réalité nous le créditons de 20 000 \$ par mois, nous calculons les impôts qui auraient été payés sur ce montant annuel de 240 000 \$ et nous remboursons la différence à l'employé. Tout remboursement fait à cet employé est techniquement payé sur les deniers du gouvernement fédéral.

Nous avons des dispositions qui nous permettent d'intervenir au nom de ce que nous appelons la «responsabilité des administrateurs» dans ce genre de situation afin de nous assurer que les administrateurs d'une société font preuve de diligence raisonnable. Leurs biens mobiliers sont assujettis à cette disposition, ce qui les oblige à verser les retenues à la source ou les retenues salariales.

Rien de cela ne s'applique aux dispositions de la loi avec laquelle nous cherchons à harmoniser les activités douanières. Dans ce cas, l'État a le statut d'un créancier ordinaire et guère plus, à moins que nous ne recourions au processus normal auprès des tribunaux pour obtenir que notre dette soit garantie, ou que nous fassions le nécessaire pour améliorer le statut de notre dette.

Pour nous, il est toujours préférable d'essayer de trouver des modalités de paiement acceptables, en tenant notamment compte des préjudices qui peuvent être causés, ce qui se produit fort souvent. Nous en tenons compte et nous différons le paiement. Il est toujours préférable d'essayer de s'entendre plutôt que de prendre des mesures draconiennes, en poussant, par exemple, quelqu'un à la faillite. En cas de faillite, nous ne récupérerons jamais notre argent. S'il s'agit d'une société active, qui produit des revenus et emploie un certain nombre de personnes, il nous reste une chance de récupérer plus tard notre argent. Nous préférons toujours l'adoption de modalités de paiement à des mesures draconiennes qui peuvent priver quelqu'un de ses moyens de subsistance ou compromettre la poursuite des activités d'une entreprise.

Dans le cas des douanes, nous retenons parfois les marchandises à la frontière à cause d'un différend, ce qui compromet le déroulement normal des activités commerciales. En vertu de la nouvelle loi, comme le disait monsieur Lefebvre, lorsque nous sommes en relations constantes avec une société, nous ne retenons plus les marchandises à la frontière et nous essayons de parvenir à un arrangement qui n'a pas d'effet préjudiciable sur la valeur des marchandises et, ce qui est plus important, n'aura pas d'effet majeur sur la poursuite des activités de cette société.

L'harmonisation est un principe auquel nous attachons beaucoup d'importance.

Le sénateur Angus: Votre explication était claire, concise et utile.

M. Miller: J'ai eu le privilège de comparaître des dizaines de fois devant votre comité lorsque j'occupais mon poste précédent.

Le sénateur Angus: Ma question n'inclut pas le sujet de la protection de la vie privée dont nous avons parlé hier. Je préférerais, si vous me le permettez, évoquer rapidement la question du Programme d'autocotisation des douanes (PAD).

You were here yesterday when I asked the minister about why we are proceeding in what appears to be a piecemeal way. We do not have other departments that control the ingress and egress of goods to and from Canada which are governed by other statutes. That results in the fact that, at very best, only 45 per cent of goods coming into Canada will benefit from this facilitation or the measures that this act provides.

Perhaps we could start there. What are your comments on that?

Mr. Lefebvre: I cannot say much more than to repeat what the minister said yesterday. The framework of the legislation that you are asked to approve provides for CSA treatment to all importers, in principle. The legislation has that framework. Initially, we, at customs, can approve importers who are importing widgets or commodities that do not have to be approved by other departments. That is the beginning. If other departments, for instance the Food Inspection Agency, develop the trust and the knowledge of certain importers that import the goods for which they are responsible and they want to approve them for CSA as opposed to transactional reporting at the border, we will certainly go along with that.

Senator Angus: If I understand well, it is a matter of getting the branches of government that would regulate the other 55 per cent of the goods to buy into this. Is it correct that this is a work in progress?

Mr. Lefebvre: I would say that the highest risk goods will probably never be CSA approved. They will always have to be inspected shipment by shipment at the border. The other departments are fully aware of this and some of them are already exploring this concept and working on it, but we do not know of any department that would be ready to buy in by October.

Senator Angus: Did you feel that it was more important to get the bill underway?

Mr. Warren: If I might add two points, the first is that there are two parts to CSA. In fact, while it gets less publicity, probably the most important part of CSA is the advantage at the accounting end of the process for businesses. From day one, that is open for all shipments that an importer would bring into the country. It is only what happens at the border that differs.

The second thing, of which we cannot lose sight, is that we have very congested border locations because of the volumes that we face. Every shipment that moves faster means that other shipments, even though they are following the normal process, are not backed up. They move faster as well, so there is a major indirect benefit.

Senator Bolduc: When you say "riskier shipments," do you mean mostly food or do you mean pharmaceuticals?

Mr. Lefebvre: It can be toxic waste or firearms.

Senator Angus: That puts it in perspective very well.

Vous étiez ici hier lorsque j'ai demandé au ministre pourquoi nous procédons d'une manière qui paraît fragmentée. Nous n'avons pas d'autres ministères qui contrôlent l'entrée et la sortie des marchandises au Canada qui sont régies par d'autres lois. Autrement dit, au mieux, 45 p. 100 seulement des marchandises entrant au Canada bénéficieront de cette mesure de facilitation ou des dispositions de cette loi.

Peut-être pourrions-nous commencer par cela. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

M. Lefebvre: Je n'ai pas grand-chose à ajouter à ce que le ministre a dit hier. La loi qu'on vous demande d'approuver prévoit l'application du PAD à tous les importateurs, en principe. C'est un des éléments cadres de la loi. Au départ, les douanes peuvent approuver les importations de petits accessoires ou d'articles qui ne doivent pas être approuvés par d'autres ministères. Voilà pour commencer. Si d'autres ministères, par exemple, l'Agence d'inspection des aliments, arrivent à bien connaître certains importateurs de marchandises appartenant à leur sphère de responsabilité et leur font confiance, et s'ils veulent les faire bénéficier du PAD au lieu d'établir des rapports de transactions à la frontière, nous sommes prêts à l'accepter.

Le sénateur Angus: Si je comprends bien, il s'agit de vous mettre d'accord avec les secteurs du gouvernement qui réglementent les autres 55 p. 100 des marchandises. La question est-elle effectivement à l'étude?

M. Lefebvre: À mon avis, les marchandises à risque le plus élevé ne bénéficieront probablement jamais du PAD. Chaque chargement devra toujours être inspecté à la frontière. Les autres ministères le savent parfaitement et certains d'entre eux étudient déjà la question mais nous n'en connaissons aucun qui serait prêt à accepter le programme d'ici octobre.

Le sénateur Angus: Estimiez-vous qu'il était plus important de faire adopter le projet de loi?

M. Warren: Permettez-moi d'ajouter deux remarques; la première est que le PAD comprend deux parties. En fait, bien qu'on lui fasse moins de publicité, la partie la plus importante du PAD est probablement l'avantage qu'il présente pour les entreprises sur le plan de la comptabilité. Le programme est ouvert dès le premier jour à toutes les marchandises importées. La seule différence est ce qui se passe à la frontière.

Le deuxième point que nous ne devons pas perdre de vue, est qu'à cause des volumes traités, les postes frontaliers sont extrêmement encombrés. Chaque fois qu'une expédition est dédouanée plus rapidement, cela signifie que les autres, même si elles suivent le processus normal, ne sont pas retardées. Leur mouvement est également plus rapide si bien que cela présente un avantage indirect très important.

Le sénateur Bolduc: Lorsque vous parlez «d'expéditions à risque plus élevé», parlez-vous surtout de produits alimentaires ou de produits pharmaceutiques?

M. Lefebvre: Il peut s'agir tout aussi bien de déchets toxiques ou d'armes à feu.

Le sénateur Angus: Cela replace bien les choses dans leur contexte.

To complete another thought I raised yesterday, this is the first big step of your customs action plan being implemented and it has all these terrific elements. I know you are very proud of the bill — and properly so. What should we be expecting as the next element of the customs action plan?

Mr. Warren: Probably the next most significant element will be the expedited passenger processing system. That system will modify the CANPASS program that exists at the border today, introduce it at airports and make it widely available across the country at land borders as well as airports. That will turn what was a pilot project and is now a limited application into a program which a high percentage of Canadians will be able to access.

Senator Bolduc: Are you referring mainly to business travellers?

Mr. Warren: I refer to frequent travellers and commuters. These programs are not very effective for one-time tourists because they involve a pre-screening process. It will be most applicable for business travellers, commuters who work on the other side of the border from where they live who cross every day and students who are crossing the border. They make up a relatively small percentage of the population, but represent a high percentage of border crossings. If they are moved through a dedicated, streamlined process, we will not have the backups that we potentially have today, even for the traveller who is not participating in the program.

Senator Angus: So Expedited Passenger Processing System, EPPS, is occurring concurrently. Is this the only element that requires legislation for the implementation of the entire five-year plan, or should we anticipate further legislation as part of the plan?

Mr. Lefebvre: This legislation gives us the framework to develop all of our initiatives under the plan.

Senator Angus: That is very good.

On the privacy issue, we asked questions to the Minister and thought his answers were very good, but I think we need clarification on the record. Under the current law, you have discretion to make random checks of mail weighing over 30 grams. How do you decide whether you have a suspicion on reasonable grounds, which I understand is the trigger to open and search? Notwithstanding the explanations we received yesterday, I wonder if we could not improve this legislation by outlining the criteria. I would like to have your expert input on this. It seems to me that the bill could reasonably provide for the establishment of prescribed criteria for suspicion and opening mail. Since it is becoming a political football, I think it would be in your interest to put this question to rest.

Mr. Lefebvre: Currently international mail leaving Canada does not normally come to our postal processing centres. It goes directly out of Canada. We do not want and cannot afford to change that regime. However, on occasion, law enforcement

Pour en terminer avec une autre idée que j'avais évoquée hier, c'est la première grande étape de votre plan d'action des douanes et elle comprend beaucoup d'excellents éléments. Je sais que vous êtes très fiers du projet de loi — à juste titre. Quel sera le prochain élément de votre plan d'action?

M. Warren: Il est probable que le plus important sera le système de traitement accéléré des passagers. Ce système modifiera le programme CANPASS qui existe aujourd'hui à la frontière; il sera largement appliqué dans tout le pays, dans les aéroports ainsi qu'aux postes frontaliers terrestres. Un projet pilote d'application limitée deviendra donc un programme dont un pourcentage élevé de Canadiens pourront profiter.

Le sénateur Bolduc: Parlez-vous surtout des voyageurs d'affaires?

M. Warren: Je parle des voyageurs réguliers et des frontaliers. Ces programmes ne sont pas très efficaces pour les touristes qui doivent se soumettre à une vérification préalable. Le programme visera surtout les voyageurs d'affaires, les riverains qui travaillent de l'autre côté de la frontière et qui franchissent celle-ci tous les jours, ainsi que les étudiants qui passent la frontière. Ils constituent un pourcentage relativement petit de la population mais représentent un pourcentage élevé de passages frontaliers. En utilisant un processus rationalisé spécial à leur intention, nous n'éviterons pas les encombrements qui nous menacent aujourd'hui, et même le voyageur qui ne participe pas au programme en profitera.

Le sénateur Angus: Donc, le Système de traitement accéléré des passagers, le STAP, fonctionnera concurremment. Est-ce le seul élément qui exige l'adoption d'une loi pour la mise en oeuvre de l'ensemble du plan quinquennal, ou faut-il s'attendre à une autre loi dans le cadre de ce plan?

M. Lefebvre: La loi que vous examinez fournit le cadre nécessaire à l'élaboration de toutes nos initiatives composant le plan.

Le sénateur Angus: Très bien.

En ce qui concerne la question de la protection de la vie privée, nous avons posé des questions au ministre et ses réponses nous ont paru excellentes, mais je crois que nous avons besoin de quelques éclaircissements supplémentaires aux fins du compte rendu. En vertu de la loi actuelle, vous êtes libre de faire des contrôles aléatoires de toute pièce de courrier pesant plus de 30 grammes. Comment déterminez-vous les motifs raisonnables de soupçonner qui, si je comprends bien, vous autorisent à ouvrir le courrier et à faire une fouille? En dépit des explications qu'on nous a données hier, je me demande si nous ne pourrions pas améliorer cette loi en établissant des critères. Je voudrais avoir votre avis d'expert à ce sujet. Il me semble raisonnable que le projet de loi prescrive des critères relatifs aux motifs de soupçonner et à l'ouverture du courrier. Comme cette question est en train de devenir un véritable ballon politique, j'estime que vous auriez intérêt à régler la question.

M. Lefebvre: Actuellement, le courrier du Canada à destination de l'étranger ne passe pas normalement par nos centres de traitement. Il est expédié directement hors du Canada. Nous ne voulons pas changer ce régime et nous n'en avons d'ailleurs pas

agencies may be aware that strategic goods that are subject to export permits may be in the process of being exported from Canada by mail. In that case, they would target a particular package or number of packages and this provision would give us the power to ask the post office corporation to give us those packages for examination. That is all we are seeking here. To answer your question, we would indeed need targeted reasons to believe that those packages contain prohibited or permit-controlled export goods.

Senator Banks: That only applies to packages of over 30 grams?

Mr. Lefebvre: Yes.

Senator Banks: Is it correct that if I mail a computer chip in a normal envelope addressed to my aunt in England, it is not subject, without my or her approval, to search?

Mr. Lefebvre: In that case, the law enforcement agency would have to obtain a warrant.

Senator Angus: As an alternative to outlining certain criteria for suspicion on reasonable grounds, the opening of mail could be viewed for what it is, a search, and should accordingly be contingent upon the issuance of a search warrant which would ensure that the requirements of section 99 of the Customs Act are being met and, at the same time, that Charter rights of the senders and addressees are safeguarded. I am speaking to the issues that are being highlighted in the media.

Does it make sense that there should be a search warrant? I think you think not.

Senator Bolduc: You would not dare to put what you said in the bill. It is very important. Why do you not qualify what you are saying?

Mr. Lefebvre: We do not read mail, period.

Senator Angus: You inspect it.

Mr. Lefebvre: Below 30 grams, we do not open mail. We have a process for large envelopes and packages that can contain goods that are subject to tariff.

Perhaps I can add statistics to show the magnitude of the problem. We have about 350 million pieces of international mail coming into Canada every year. We do not even look at approximately 320 million pieces of that mail. They are basically envelopes where confidentiality may be at stake, where Canadians are writing to others and so on.

What is actually coming to us are things other than basic letters. These are packages. Our inspectors will look at them. There are some criteria. We do not open all of the 30 million packages that come to us. The criteria given to customs officers to put packages aside will vary from month to month because the risk will shift from country to country or provinces of a country where we know that the risk is higher.

les moyens. Cependant, il peut arriver que des organismes d'application de la loi sachent que des marchandises stratégiques assujetties à des permis d'exportation soient sur le point d'être exportées du Canada par voie postale. Dans un tel cas, on ciblerait un ou plusieurs colis, ce qui nous permettrait de demander aux postes canadiennes de nous les remettre pour que nous les contrôlions. C'est tout ce que nous voulons. Pour répondre à votre question, il faudrait effectivement que nous ayons des raisons valables de croire que ces colis contiennent des produits dont l'exportation est interdite ou qui sont assujettis à la délivrance d'un permis.

Le sénateur Banks: Cela ne vaut que pour les colis de 30 grammes?

M. Lefebvre: Oui.

Le sénateur Banks: Est-il vrai que si j'expédie une microplaquette dans une enveloppe ordinaire adressée à ma tante en Angleterre, il ne peut pas y avoir de fouille sans son autorisation ou la mienne?

M. Lefebvre: Dans ce cas, l'organisme d'application de la loi devrait obtenir un mandat.

Le sénateur Angus: Au lieu d'établir certains critères de motifs raisonnables de soupçonner, on pourrait considérer l'ouverture du courrier pour ce qu'elle est, une fouille, et donc, l'assujettir à l'émission d'un mandat de fouille de manière à ce que les dispositions de l'article 99 de la Loi sur les postes soient respectées tout en protégeant en même temps les droits des expéditeurs et des destinataires en vertu de la Charte. Je parle là des questions qui sont actuellement montées en épingle dans les médias.

Est-il logique d'utiliser un mandat de perquisition? Je ne pense pas que ce soit votre avis.

Le sénateur Bolduc: Vous n'oserez pas mettre ce que vous avez dit dans le projet de loi. C'est très important. Pourquoi ne précisez-vous pas ce que vous dites?

M. Lefebvre: Nous ne lisons pas le courrier, un point c'est tout.

Le sénateur Angus: Vous l'inspectez.

M. Lefebvre: Nous n'ouvrons pas le courrier qui pèse moins de 30 grammes. Nous avons un processus pour les grandes enveloppes et les paquets qui peuvent contenir des produits assujettis à un tarif douanier.

Peut-être pourrais-je vous citer des statistiques pour vous montrer l'ampleur du problème. Environ 350 millions de pièces de courrier international entrent au Canada chaque année. Nous n'en regardons même pas quelque 320 millions d'entre elles. Il s'agit essentiellement d'enveloppes qui peuvent avoir un caractère confidentiel, qui contiennent des lettres écrites par des Canadiens, etc.

Ce ne sont pas les lettres qu'on demande à nos inspecteurs d'examiner. Il y a des critères. Nous n'ouvrons pas les 30 millions de colis qui passent entre nos mains. Les critères selon lesquels les agents en douanes mettent des paquets de côté varient d'un mois à l'autre car le risque peut passer d'un pays à l'autre ou d'une province à l'autre d'un même pays pour lequel nous avons que le risque est plus élevé.

There are criteria to guide the customs officers when dealing with items subject to tariff. People must pay GST. It is a competitive issue for Canadian businesses, therefore, we must be vigilant. We do collect the GST and PST applicable to goods that are imported into the country based on the law and the proper regulations. As well, we have regulated and prohibited goods that we must watch for.

Our customs officers, given the number of packages coming in, have been doing an incredible job for the last three or four months, intercepting and opening packages that contain meat from England, for instance, or cheeses that are prohibited or regulated. However, at other times it will be other goods from other countries.

We are listening to all our other government departments. We are building those indicators. Customs officers do this day in and day out and they must apply their best judgment. Before they open something, they must suspect, on reasonable grounds, that in that envelope or parcel there are goods that are subject to tariff or regulated, prohibited or controlled goods. These are the criteria that are in the act. Customs officers do not read mail.

Senator Banks: Is the reasonableness of the grounds approximately the same as you would obtain under the Criminal Code?

Mr. Lefebvre: No, suspicion on reasonable grounds is a low threshold. I could add another example. Except for the less than 30 grams, the same rule applies to someone who brings a package in his or her briefcase at the border. In the mail centre we employ the same procedure that we apply to an individual. In other words, the law currently equalizes the rules among the modes. Whether you send something by courier or by post office, whether it is brought in personally or sent by commercial means, the law is basically the same with respect to goods subject to tariff, whether they be prohibited, controlled or regulated goods.

The Chairman: I am informed, and this will not surprise you, Senator Angus, that your professional friends in the Canadian Bar Association will focus on exactly the set of issues that you have just raised when they appear on the bill next Tuesday morning. We shall have an interesting time with them.

Senator Angus: I might tell my honourable colleagues that this clearly is an area where we should be sure we are satisfied because it has been raised in many ways, as pointed out by these officials, often on false premises. It has been incorrectly described in the media, but we need to understand the process. I did take the liberty of meeting with lawyers from the bar association and I urged them to come to speak to us.

Could we not give the example of the books and the butterflies? In terms of criteria, and what is reasonable grounds, there are tip-offs occasionally. This is interesting, just to show what they must put up with.

Certains critères guident les agents de douanes lorsqu'ils ont affaires à des articles assujettis à un tarif. Les gens doivent payer la TPS. Comme cela soulève des questions de concurrence pour les entreprises canadiennes, nous devons nous montrer vigilants. Nous percevons la TPS et la TVP applicables aux produits importés au Canada, conformément à la loi et aux règlements appropriés. Nous devons également surveiller la circulation des produits interdits soumis à une réglementation.

Compte tenu du nombre de colis qui entrent, nos agents ont fait un travail exceptionnel au cours des trois ou quatre derniers mois. Ils ont par exemple intercepté et ouvert des colis contenant de la viande en provenance d'Angleterre, ou des fromages interdits ou contrôlés. Mais il est bien sûr possible qu'à d'autres moments il s'agisse d'autres produits provenant d'autres pays.

Nous écoutons tous les autres ministères. Nous établissons des indicateurs. Nos agents le font tous les jours et doivent utiliser leur bon sens. Avant d'ouvrir une enveloppe ou un colis, ils doivent avoir des motifs raisonnables de soupçonner qu'il (elle) contient des articles qui sont assujettis à un tarif douanier ou de produits réglementés interdits ou contrôlés. Ce sont les critères qui figurent dans la loi. Les agents ne lisent pas le courrier.

Le sénateur Banks: Le caractère raisonnable des motifs est-il défini à peu près de la même manière que dans le Code criminel?

M. Lefebvre: Non, les motifs raisonnables de soupçonner peuvent exister à un niveau très bas. Je pourrais vous donner un autre exemple. Sauf si le poids est inférieur à 30 grammes, la même règle joue pour quelqu'un qui passe la frontière avec un paquet dans un porte-document. Dans notre centre de traitement, nous employons la même procédure que celle que nous utilisons pour un individu. Autrement dit, aux termes de la loi, les règlements sont les mêmes, quel que soit le mode utilisé. Que vous envoyiez quelque chose par messenger ou par la poste, que l'article soit apporté en personne ou expédié par des voies commerciales, la loi demeure essentiellement la même lorsqu'il s'agit d'un produit assujetti à un tarif douanier, qu'il soit interdit, contrôlé ou réglementé.

Le président: J'apprends, et cela ne vous surprendra pas, sénateur Angus, que vos collègues du barreau canadien axeront leurs commentaires sur l'ensemble des questions que vous venez de soulever lorsqu'ils comparaîtront mardi prochain dans la matinée. Cela va être intéressant.

Le sénateur Angus: Je voudrais dire à mes honorables collègues qu'il s'agit manifestement d'une question que nous devons parfaitement maîtriser car, comme ces fonctionnaires l'ont fait observer, on en a parlé de toutes sortes de façons, souvent à tort. Les médias en ont donné des descriptions erronées, mais il est indispensable que nous comprenions le processus. J'ai pris la liberté de rencontrer les avocats du barreau et j'ai insisté auprès d'eux pour qu'ils viennent nous parler.

Ne pourrions-nous pas évoquer l'exemple des livres et des papillons? Lorsqu'on parle de critères et de motifs raisonnables, n'oublions pas qu'il y a aussi parfois des dénonciations. C'est un exemple intéressant car il montre ce à quoi les douaniers doivent parfois faire face.

Mr. Mike Jordan, Director General, Trade Policy and Interpretation Directorate, Customs Branch, Canada Customs and Revenue Agency: I believe the example you are referring to is when someone happened across a book, opened the package and discovered the book was hollowed out. Essentially what was in the book were protected butterflies, which in terms of trade, are a protected species. These are the kinds of things that you would happen across when doing inspections.

Senator Angus: They might get a tip-off about a shipment of books.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: My question is not as detailed as those asked by Senator Angus. It has to do with the CANPASS program. Will this program weaken border security? Will this program make it easier for tourists, passengers, Canadians, et cetera? In the midst of this traffic, will some people take advantage of it? Will border security be protected or weakened?

Mr. Lefebvre: That is a very good question. At first glance, it might appear that border security will be weakened. However, we believe that the CANPASS program is both a tool to make easier for people to enter and a way to protect Canada. At the moment, Customs officers need to divide their efforts equally among all passengers coming into the country. If the travellers are unknown, they are asked a few questions; however, the CANPASS program would make it possible for us to know who travellers are in advance, and to know that they represent a very low risk. Our officers will thus be able to deal with those who present a low risk more quickly, giving them more time to spend on those who present a higher risk or an unknown risk.

It is a better system, because the risk assessment we will be able to complete for travellers by consulting police department databases and our databases at Customs and Immigration will enable us to know who these people are ahead of time. They would identify themselves with a card or some other means. However, for system integrity, we reserve the right to search these people occasionally to make sure that they are complying with the law.

Senator Bolduc: I have noted your comment to the effect that, contrary to what I said yesterday, the word "merit" does not appear in the Canada Customs and Revenue Agency Act. When I spoke about that, I was alluding to last year, or two year ago...

[English]

When we passed the bill it seemed to me that a portion as important as yours in the whole public service — you are 40,000 people, it is a huge part of 200,000 workforce. You are 20 per cent of the civil service.

M. Mike Jordan, directeur général, Direction générale de la politique commerciale et de l'interprétation, Direction générale des douanes, Agence des douanes et du revenu du Canada: Je crois que l'exemple auquel vous faites allusion est celui de l'agent qui, trouvant un livre, l'a ouvert et a constaté qu'il avait été évidé. Il contenait en fait des papillons protégés, c'est-à-dire qui étaient considérés comme une espèce protégée. Voilà le genre de situation que l'on peut rencontrer lorsqu'on effectue des inspections.

Le sénateur Angus: Une expédition de livres peut donner lieu à une dénonciation.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Ma question n'est pas aussi élaborée que celles posées par le sénateur Angus. Elle porte sur le programme CANPASS. Est-ce que ce programme va affaiblir la sécurité frontalière? Est-ce que les touristes, les passagers, les Canadiens, et cetera, vont passer plus facilement les douanes avec ce programme? Parmi cette affluence, y aura-t-il des gens qui vont profiter de cet avantage? La sécurité à la frontière sera-t-elle protégée ou affaiblie?

M. Lefebvre: C'est une très bonne question. À première vue, il peut paraître que la sécurité à la frontière va être affaiblie. Au contraire, nous croyons que le programme CANPASS est à la fois un outil pour faciliter l'entrée des gens et pour protéger le Canada. Présentement, les agents de douanes doivent répartir leurs efforts également parmi tous les voyageurs qui entrent au pays. Si on ne connaît pas les voyageurs, on leur pose quelques questions, mais le programme CANPASS va nous permettre, à l'avance, de connaître les voyageurs, de reconnaître qu'ils représentent un très faible risque. Ainsi, nos agents vont moins s'occuper de ceux qui présentent un faible risque et cela va leur donner plus de temps pour s'occuper de ceux qui ont un plus grand risque ou des risques inconnus.

C'est un meilleur système parce que l'évaluation que nous allons faire du risque de chaque personne, en consultant les banques de données des corps policiers et nos banques de données aux douanes et à l'immigration, va nous permettre de connaître à l'avance ces gens. Ils vont s'identifier au moyen d'une carte ou d'autres moyens qui vont nous permettre de savoir qui ils sont. Cependant, nous nous réservons le droit, pour assurer l'intégrité du système, à l'occasion, de fouiller ces gens pour s'assurer qu'ils respectent la loi.

Le sénateur Bolduc: Je prends note de votre remarque selon laquelle contrairement à ce que j'ai dit hier, le mot «mérite» n'apparaît pas dans la Loi sur l'Agence des douanes et du Revenu du Canada. Quand j'ai parlé de cela, je faisais allusion à l'année passée ou il y a deux ans...

[Traduction]

Lorsque nous avons adopté le projet de loi, il m'a semblé qu'un groupe aussi important que le vôtre dans l'ensemble de la fonction publique — vous êtes 40 000, c'est considérable puisque vous représentez 20 p. 100 des 200 000 membres de la fonction publique.

I understand that you are not subject to all the regulations of the Civil Service Commission and the Treasury Board. I can understand that. You want to be more flexible. However, in my opinion, your people are doing very important work. They are collecting our money. That is quite important. I said the merit principle should be in the law, and I still stick to that, because you are not a private business. You are in a very important job. The people of Canada have the right to know that you will apply proper standards. I know you have proper principles in your documentation and business plan, but it is more than that. It is a fundamental aspect of employment in your agency. We must be sure that your people will be competent. If there is one place where people must be competent, it is in that field.

I will not ask for an amendment today, but I am tempted to do so. I tried that last year and I was defeated by my colleagues. I know some of them were shy about that. They were not happy. I think the next time, particularly with a man like Mr. Miller coming from Treasury Board, it should be inscribed into the legislation that the prime criteria will be competency. I understand that you have also have political neutrality and be representative, but the basic principle is competency and merit. It should be inscribed in your legislation, in my opinion.

Mr. Lefebvre: I think a combination of the eight principles that include competency, fairness, transparency —

Senator Bolduc: I know, but we want to see it in the law.

Mr. Lefebvre: The sum total of those eight principles does amount to the most competent people getting the jobs. In the agency, the way to fill jobs and promotions is through competition, as is normal.

Senator Bolduc: I agree. I know that you have good intentions.

Senator Angus: Your successors may not have the same good intentions.

Senator Bolduc: It is a matter of public policy.

Mr. Lefebvre: Those principles are always public. I will add that the baggage that is glued to the word "merit" in the legislation and through the jurisprudence would prevent us from doing the good things we are doing today.

Senator Bolduc: Use another word, but at least put into the legislation that your people will be promoted on the basis of competence.

Mr. Miller: I am sure that you are aware, senator, of the initiative by the President of the Treasury Board to make a fundamental examination of the entire way in which similar functions are carried out within the rest of the public service. I think it will be interesting, over the next 18 months as that progresses, to determine how we deal with some of the obvious problems in this area in a way that is more expeditious and advantageous. Even though it is not specifically identified in the legislation, we respect the principles that are involved with merit

Si je comprends bien, vous n'êtes pas assujéti à tous les règlements de la Commission de la fonction publique et du Conseil du Trésor. C'est compréhensible. Vous voulez jouir de plus de latitude. Cependant, à mon avis, vous faites un travail extrêmement important. Vos agents perçoivent notre argent. C'est fort important. J'ai dit que le principe du mérite devrait être dans la loi, et je n'en démordrai pas car vous n'êtes pas une entreprise privée. Vous faites un travail très important. Les Canadiens ont le droit de savoir que vous appliquez les normes appropriées. Je sais que vos documents et votre plan d'activités sont fondés sur des principes appropriés, mais cela va plus loin. C'est un aspect fondamental de l'emploi au sein de votre Agence. Nous devons avoir la certitude que vos employés sont compétents. S'il y a un domaine dans lequel les gens doivent être compétents, c'est bien le vôtre.

Je ne réclamerai pas d'amendement aujourd'hui, mais je suis tenté de le faire. J'ai essayé l'an dernier et j'ai été mis en minorité par mes collègues. Je sais que certains d'entre eux étaient hésitants. Ils n'étaient pas satisfaits de la situation. Je crois que la prochaine fois, en particulier avec un homme tel que M. Miller qui vient du Conseil du Trésor, le principal critère à inscrire dans la loi devrait être la compétence. Je sais aussi qu'il faut que vous fassiez preuve de neutralité sur le plan politique et que vous soyez représentatifs, mais le principe de base est la compétence et le mérite. À mon avis, cela devrait être inscrit dans votre loi.

M. Lefebvre: Je crois qu'une combinaison des huit principes qui englobe la compétence, l'équité, la transparence...

Le sénateur Bolduc: Je sais, mais nous voulons le voir dans la loi.

M. Lefebvre: Au total, l'adoption de ces cinq principes signifie que ce sont les personnes les plus compétentes qui obtiennent les emplois. Dans notre Agence, les emplois et les promotions sont déterminés par concours, ce qui est normal.

Le sénateur Bolduc: Je suis d'accord. Je sais que vos intentions sont bonnes.

Le sénateur Angus: Celles de vos successeurs ne le seront peut-être pas autant.

Le sénateur Bolduc: C'est une question de politique officielle.

M. Lefebvre: Ces principes en font toujours partie. J'ajouterai que tout ce qui est accolé au mot «mérite» dans la loi et utilisé dans la jurisprudence nous empêcherait de faire le bon travail que nous effectuons aujourd'hui.

Le sénateur Bolduc: Utilisez un autre mot, mais au moins précisez dans la loi que vos employés seront promus en fonction de leurs compétences.

M. Miller: Je suis certain que vous connaissez, sénateur, l'initiative prise par le président du Conseil du Trésor, de procéder à un examen fondamental de la manière dont des fonctions similaires seront remplies dans le reste de la fonction publique. Au cours des 18 prochains mois de cet examen, je crois qu'il sera intéressant de régler certains des problèmes évidents dans ce domaine de façon plus rapide et efficace. Bien que cela ne soit pas vraiment précisé dans la loi, nous respectons les principes du mérite et de la promotion fondée sur la compétence, mais il sera

and promotion on competency, but it will be interesting to see how the rest of the public service now will evolve. There is a relatively short period of time allocated to finding answers to the problems that have accumulated with a tradition that has become a serious problem for recruitment and retention within the public service.

The Chairman: We will be watching very closely.

Senator Banks: I have a question for clarification. I may have been lulled by the fact that all the talk is about people coming from New York and trucks coming across the border. If I am a frequent traveller from Lithuania who becomes well known to your agency, can I be on CANPASS? If I am an importer in Canada of dates from Saudi Arabia, will I be able to use the self-assessment process?

Mr. Warren: At this point in time, the CANPASS program is restricted to Canadian and U.S. citizens and residents. As we evaluate the success of the program, we will probably go beyond that. Similarly, in terms of the CSA process, as mentioned earlier, you can use the accounting payment concept of CSA for goods coming in from any country, but at least for the first two years we are talking essentially about dealing with goods that come in by land and by rail, which, in essence, is from the United States.

Senator Banks: What about shipments by air from the United States?

Mr. Warren: They will be included, yes.

Senator Banks: But shipments by air from Great Britain will not be.

Mr. Warren: We made a commitment at an earlier stage that within two years we will have evaluated to determine, how much broader the program can be.

Senator Banks: If I am an importer, will I not have a mechanical difficulty to harmonize the imports I bring in from Great Britain or Argentina if I am also bringing in American ones? Is my system not screwed up?

Mr. Warren: For purposes of accounting, as I mentioned earlier, you use one system.

Senator Banks: I am talking about brokerage. When goods come into Canada, if I have the self-assessment system, if I redesign or reconfigure my system to do self-assessment, as you describe, it is all done by electronic communication. I tell you what I did and you trust me. I cannot do that with component B for my product that I am bringing in from somewhere else, so I have to keep two parallel systems going at the same time, for the time being.

Mr. Warren: Yes, that is correct, but that exists today with or without CSA. For example, today we have electronic release, which applies to a lot of the goods coming into the country. You can electronically transmit the information in advance. A release decision is made when the shipment arrives at the border. The shipment is either immediately sent for examination or released. If

intéressant de voir comment le reste de la fonction publique va évoluer. On dispose de relativement peu de temps pour trouver des solutions aux problèmes qui se sont accumulés à cause d'une tradition qui est devenue un sérieux problème pour le recrutement et le maintien du personnel de la fonction publique.

Le président: Nous suivrons cela de très près.

Le sénateur Banks: Je voudrais un éclaircissement. Peut-être me suis-je laissé un peu endormir par le fait que l'on ne parle que de personnes qui viennent de New York et de camions qui franchissent la frontière. Si j'étais un voyageur fréquent venant de Lituanie et bien connu de votre Agence, pourrais-je obtenir le permis CANPASS? Si j'importais au Canada des dattes d'Arabie Saoudite, pourrais-je utiliser le système d'autocotisation?

M. Warren: Pour le moment, le programme CANPASS est réservé aux Canadiens et aux citoyens et résidents américains. Après évaluation du succès du programme, nous l'étendrons probablement. De même, en ce qui concerne le PAD, comme nous l'avons indiqué tout à l'heure, vous pourrez utiliser son système de comptabilité pour les marchandises venant de n'importe quel autre pays, mais pendant les deux premières années au moins, ce système ne s'appliquera qu'aux marchandises qui entrent par la route ou par la voie ferrée, c'est-à-dire essentiellement, les marchandises en provenance des États-Unis.

Le sénateur Banks: Et les marchandises expédiées par avion des États-Unis?

M. Warren: Elles seront également incluses.

Le sénateur Banks: Mais pas les marchandises expédiées par avion de Grande-Bretagne.

M. Warren: Nous avons déjà décidé que l'évaluation que nous ferons au cours des deux prochaines années nous permettra de déterminer dans quelle mesure il sera possible d'étendre le programme.

Le sénateur Banks: Si je suis importateur, n'aurai-je pas de difficulté sur le plan technique à harmoniser mes importations de Grande-Bretagne ou d'Argentine avec mes importations des États-Unis? Cela ne perturbe-t-il pas complètement mon système?

M. Warren: Sur le plan comptable, comme je viens de le dire, vous utilisez un système unique.

Le sénateur Banks: Je parle du courtage. Lorsque j'importe des marchandises au Canada, si je fonctionne selon un programme d'autocotisation, si je réorganise mon propre système pour utiliser le programme d'autocotisation que vous avez décrit, tout se fait électroniquement. Je vous avertis de ce que j'ai fait et vous me faites confiance. Je ne peux cependant pas le faire avec le composant B de mon produit que je fais venir d'ailleurs. Cela m'oblige donc pour le moment à utiliser concurremment deux systèmes parallèles.

M. Warren: C'est exact, et c'est ce qui se passe aujourd'hui avec ou sans le PAD. Par exemple, en ce moment, nous avons un dédouanement électronique qui s'applique à un grand nombre de marchandises importées au Canada. Vous pouvez transmettre électroniquement d'avance les renseignements nécessaires. Le dédouanement est décidé lorsque les marchandises arrivent à la

you require a permit from another government department, you are back to paper and the shipment cannot be dealt with in that way.

Actually, we will have fewer options when we introduce CAS than we have today. That is the reality that we are in today. Depending on the commodity, the origin, et cetera, there are various requirements, which vary from shipment to shipment. The brokerage industry is very effective at segregating and dealing with that. You are correct. They still have that challenge, but it exists today.

Senator Banks: You said a few minutes ago that it would be this way for a couple of years. Is that your approximate time line? Are you looking at expanding the CANPASS and self-assessment options in a couple of years?

Mr. Warren: Right now, one of the exciting things that is happening is a joint pilot project with the United States operating in Sarnia, Ontario and Port Huron, Michigan, called Nexus. There, you apply once and are approved by both countries and can use the pass going in either direction. It is a joint program and we are evaluating that jointly with the U.S. If successful, we would hope to make it a national program. Canadians and Americans could apply. They would be approved once and would be able to go in both directions without reporting to Immigration or Customs, in the way that happens today with the questioning process. That evaluation will have an impact on which direction we would go, whether it would be CANPASS, which would be only coming into Canada, or whether we would have a program that would enable people to go in both directions. The timing will be influenced by that. In the case of Customs Self Assessment, we want to have the opportunity to evaluate the program. Two years is an estimate of when we could reach conclusions about expanding it beyond the United States.

Senator Banks: Thank you. I hope I get on your list.

Senator Cools: I think we are all indebted to Senator Angus. We should take this opportunity to say that and to thank him for the amount of work and the quality of the work he seems to have been doing on this. I must tell you, Senator Angus, that I really have not paid much attention to this bill, but from here on in, over the next few days, I shall be very attentive to it.

The Chairman: Think what it would cost us if he were still in private practice.

Senator Cools: Also, we should thank the witnesses. I know we have seen Mr. Miller many times before, but I have been sitting here absolutely impressed, not only with the knowledge and proficiency, but also the candour and openness.

frontière. Elles sont immédiatement envoyées pour contrôle ou dédouanées. Si vous avez besoin d'un permis d'un autre ministère, vous retombez dans la paperasse administrative et les marchandises ne peuvent plus être traitées électroniquement.

En fait, nous aurons moins d'options qu'aujourd'hui lorsque nous commencerons à utiliser le PAD. Actuellement, selon la nature de l'article, son origine, etc., vous devez vous soumettre à diverses exigences qui varient d'un endroit à l'autre. L'industrie du courtage sait très bien faire les distinctions entre les diverses marchandises et régler ces questions. Vous avez raison, c'est ainsi que les choses continuent à se passer aujourd'hui.

Le sénateur Banks: Vous avez dit, il y a quelques minutes, que la situation demeurerait la même pendant deux ou trois ans. S'agit-il d'une durée approximative? Avez-vous l'intention d'étendre l'utilisation du permis CANPASS et du programme d'autocotisation dans deux ou trois ans?

M. Warren: En ce moment même, il se passe quelque chose d'extrêmement intéressant: il s'agit d'un projet pilote conjoint avec les États-Unis qui fonctionne à Sarnia, en Ontario et à Port Huron, au Michigan. Dans le cadre de ce projet appelé Nexus, vous faites une seule demande qui est approuvée par les deux pays, ce qui vous permet d'utiliser votre permis pour passer la frontière dans les deux sens. C'est un programme conjoint et nous l'évaluons de concert avec les États-Unis. Si les résultats sont concluants, nous espérons en faire un programme national. Les Canadiens et les Américains pourraient demander à y participer. Après approbation, ils pourraient franchir la frontière dans les deux sens sans devoir se présenter à l'Immigration ou aux Douanes, comme le processus d'interrogation l'exige aujourd'hui. Cette évaluation déterminera notre choix: ou bien nous nous en tiendrons au permis CANPASS qui facilite uniquement l'entrée au Canada, ou bien nous adopterons un programme qui permettra aux gens de franchir la frontière dans les deux sens. La date de mise en oeuvre des nouvelles dispositions sera influencée par ce choix. Dans le cas du programme d'autocotisation des douanes, nous voulons pouvoir évaluer le programme. Nous estimons qu'il faudra sans doute deux années pour pouvoir décider s'il est opportun d'étendre ce programme à d'autres pays que les États-Unis.

Le sénateur Banks: Merci. J'espère que je figurerai sur votre liste.

Le sénateur Cools: Je crois que c'est le moment propice pour exprimer notre reconnaissance au sénateur Angus pour l'importance et la qualité de son travail sur ces questions. Je dois vous dire, sénateur Angus, que je n'avais guère prêté attention à ce projet de loi, mais dorénavant, au cours des prochaines journées, je me montrerai très attentif.

Le président: Imaginez ce que cela nous coûterait s'il continuait à exercer dans le privé.

Le sénateur Cools: Je crois que nous devrions également remercier les témoins. Je sais que nous avons déjà vu M. Miller plusieurs fois, mais j'ai été profondément impressionné par ses connaissances, ainsi que par sa franchise et par son esprit d'ouverture.

I have been around this place for a long time and I cannot think of when last I have encountered such openness and such willingness to dialogue with senators and to provide information. There is a constant reference back and forth about an exchange of information.

There are many departments in this city that one cannot get a word out of. One cannot get a response in a year. I just wanted to say that.

Hon. Senators: Hear, hear!

Senator Cools: Know, gentlemen, that your work is appreciated.

I have a question. Your department faces enormous problems in managing these kinds of issues. I was struck with the example of the butterflies given by Senator Angus. An enormous amount of illegal goods must be moving in and out of the country. I am wondering about precious stones and jewellery which can be so valuable, but are of such small size. Is there a problem with movement of precious stones through the mail across the border? I am very curious about that.

Mr. Lefebvre: There is a 10 per cent excise tax, if I recall correctly, on jewellery. That is an economic incentive for people to smuggle jewellery. There is indeed contraband in jewellery. We sometimes have juicy success stories of border seizures from travellers. I do not have statistics on jewellery at this time..

Senator Cools: When we refer to contraband, we immediately think of drugs, but there are other areas of concern.

Senator Angus: Perhaps I can put everything into perspective in your line of questioning, Senator Cools. I have a clip from one of our national papers, two weeks ago:

Scientists at Canada Customs have developed a chemical test...

Not only do they apply and enforce the law through officers, but they have lab facilities.

...to detect counterfeit Cuban cigars.

The test...looks for a unique chemical signature in tobacco leaves processed and grown in Cuba and tests tell scientists which cigars are fakes...

In other words, there is a big trade in fake cigars and that is of great concern to the Minister's constituents in Outremont, which has the highest cigar consumption of any riding in Canada.

The Chairman: Witnesses, I cannot improve on the comments of Senator Cools of a few moments ago, except to say, she spoke for all of us. Thank you for being so helpful and forthcoming.

The committee adjourned.

Il y a bien longtemps que je fréquente ces lieux et je ne me souviens pas d'avoir jamais rencontré, chez des témoins, autant de franchise et de bonne volonté à dialoguer avec des sénateurs et à fournir des informations. Avec eux, l'échange est constant.

Il y a bien des ministères à Ottawa auxquels il est impossible d'arracher le moindre mot. Il faut plus d'un an pour obtenir une réponse. Je tenais simplement à le dire.

Des voix: Bravo, bravo.

Le sénateur Cools: Sachez, messieurs, que votre travail est apprécié.

Je voudrais poser une question. Votre ministère est confronté à d'énormes problèmes de gestion de ce genre de questions. J'ai été frappé par l'exemple des papillons donné par le sénateur Angus. Il doit y avoir un volume considérable de marchandises illégales qui entrent et sortent de notre pays. Je me posais la question au sujet des pierres précieuses et des bijoux qui ont une très grande valeur mais prennent très peu de place. Le mouvement transfrontalier de pierres précieuses expédiées par la poste pose-t-il un problème? C'est une question qui m'intrigue beaucoup.

M. Lefebvre: Si je me souviens bien, une taxe d'accise de 10 p. 100 s'applique aux bijoux. Cela encourage donc les gens à en faire la contrebande. Cette contrebande existe effectivement. Nous entendons parfois parler de fascinantes histoires de saisies à la frontière. Je n'ai pas de statistiques sous la main concernant les bijoux.

Le sénateur Cools: Quand nous parlons de contrebande, nous pensons immédiatement aux drogues, mais il y a d'autres sujets de préoccupations.

Le sénateur Angus: Peut-être pourrais-je placer vos questions en perspective, sénateur Cools. J'ai une coupure de presse d'un de nos journaux nationaux, qui remonte à une quinzaine de jours.

Les scientifiques de Douanes Canada ont élaboré un test chimique...

Ces agents appliquent non seulement la loi, mais l'Agence dispose aussi de laboratoires.

... pour repérer les faux cigares cubains.

Le test [...] permet de rechercher une signature chimique propre aux feuilles de tabac cultivées et traitées à Cuba. Les scientifiques peuvent ainsi repérer les cigares qui ne sont pas des cigares cubains [...]

Autrement dit, il y a un gros commerce de cigares de contrefaçon et cela préoccupe beaucoup les électeurs du ministre à Outremont, qui est la circonscription ayant la plus forte consommation de cigares du Canada.

Le président: Messieurs les témoins, je n'ai rien à ajouter aux commentaires du sénateur Cools sinon pour dire qu'elle a su exprimer ce que nous pensions tous. Je vous remercie de votre aide et de votre franchise.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Canada Customs and Revenue Agency:

Denis Lefebvre, Deputy Commissioner, Customs Branch;

David Miller, Assistant Commissioner, Assessment and
Collections Branch;

Earle Warren, Director General, Major Projects Design and
Development Directorate, Customs Branch;

Mike Jordan, Director General, Trade Policy and
Interpretation Directorate, Customs Branch.

De L'Agence des douanes et du revenu du Canada:

Denis Lefebvre, sous-commissaire, Direction générale des
douanes;

David Miller, sous-commissaire, Direction générale des
cotisations et des recouvrements;

Earle Warren, directeur général, Direction de la conception et
de l'élaboration de projets importants, Direction générale
des douanes;

Mike Jordan, directeur général, Direction de la politique
commerciale et de l'interprétation, Direction générale des
douanes.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Tuesday, May 15, 2001

Le mardi 15 mai 2001

Issue No. 9

Fascicule n° 9

Third meeting on:
Bill S-23, An Act to amend the Customs Act and to
make related amendments to other Acts

Troisième réunion concernant:
Le projet de loi S-23, Loi modifiant la Loi sur les
douanes et d'autres lois en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Hubley
Buchanan	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Mahovlich
Cools	Stratton
Doody	Tunney
Ferretti Barth	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hubley is added to the list of members (*May 14, 2001*).

The name of the Honourable Senator Buchanan substituted for that of the Honourable Senator Bolduc (*May 11, 2001*).

The name of the Honourable Senator Doody substituted for that of the Honourable Senator Angus (*May 15, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Hubley
Buchanan	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Mahovlich
Cools	Stratton
Doody	Tunney
Ferretti Barth	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Hubley est ajouté à la liste des membres (*le 14 mai 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan substitué à celui de l'honorable sénateur Bolduc (*le 11 mai 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Doody substitué à celui de l'honorable sénateur Angus (*le 15 mai 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 15, 2001

(12)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:31 a.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Lowell Murray, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators, Banks, Buchanan, P.C., Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Hubley, Mahovlich, Murray, P.C., Stratton, Tunney (11).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Canadian Bar Association:

Daphne E. Dumont, President

Benjamin J. Trister, Vice-Chair, National Citizenship and Immigration Law Section;

Tamra L. Thompson, Director, Legislation and Law Reform;

From the Canadian Association of Importers and Exporters:

Bob Armstrong, President;

Colin Worley, Secretary-Treasurer of the Association's Customs and Legislative Committee;

From the Canadian Society of Customs Brokers:

Tom Mountain, Chairman;

Carol West, President.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on May 3, 2001, the committee continued its examination of Bill S-23, An Act to amend the Customs Act and to make related amendments to other Acts.

Ms Dumont and Mr. Trister of the Canadian Bar Association made an opening statement and answered questions from members of the Committee.

Mr. Armstrong of the Canadian Association of Importers and Exporters and Mr. Mountain of the Canadian Society of Custom Brokers made an opening statement and answered questions from members of the committee.

At 10:46 a.m. the committee continued its meeting *in camera*.

After discussion, it was agreed to proceed with clause-by-clause study of Bill S-23 at 5:45 p.m. on Wednesday May 16, 2001.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 15 mai 2001

(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 31, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray, c.p., (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Buchanan, c.p., Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Hubley, Mahovlich, Murray, c.p., Stratton, Tunney (11).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche. Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Association du Barreau canadien:

Daphne E. Dumont, présidente;

Benjamin J. Trister, vice-président, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté;

Tamra L. Thompson, directrice, Législation et réforme du droit.

De l'Association canadienne des importateurs et exportateurs:

Bob Armstrong, président;

Colin Worly, secrétaire-trésorier, Comité des douanes et de la législation.

De la Société canadienne des courtiers en douane:

Tom Mountain, président du conseil d'administration;

Carol West, présidente.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 3 mai 2001, le comité poursuit son examen du projet de loi S-23, Loi modifiant la Loi sur les douanes et d'autres lois en conséquence.

Mme Dumont et M. Trister, de l'Association du Barreau canadien, font une déclaration et répondent aux questions des membres du comité.

M. Armstrong, de l'Association canadienne des importateurs et exportateurs, et M. Mountain, de la Société canadienne des courtiers en douane, font une déclaration et répondent aux questions des membres du comité.

À 10 h 46, le comité poursuit sa réunion à huis clos.

Après discussion, il est convenu que le comité entamera l'étude article par article du projet de loi S-23 à 17 h 45, le mercredi 16 mai 2001.

At 11:00 a.m. the committee adjourned to the call of the Chair

À 11 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tõnu Onu

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 15, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill S-23, to amend the Customs Act and to make related amendments to other acts, met this day at 9:31 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: Senators, we have before us, again, government Bill S-23, to amend the Customs Act and to make related amendments to other acts. As you know, this government bill was introduced in the Senate. We have had two meetings recently. We have heard from the minister and officials from the Canadian Customs and Revenue Agency.

Our first witnesses this morning are from the Canadian Bar Association. Later we will hear from the Canada Association of Importers and Exporters and from the Canadian Society of Customs Brokers.

I am happy to welcome, from the Canadian Bar Association, Ms Daphne E. Dumont, Mr. Benjamin J. Trister, and Ms Tamra L. Thompson.

I invite you to proceed.

[Translation]

Ms. Daphne E. Dumont, President, Canadian Bar Association: The CBA is a national organization that represents over 37,000 lawyers, judges, notaries, law teachers and law students from across Canada. We are the voice of and for all members of the profession and one of our primary objectives is to improve the law and the administration of justice.

[English]

We are here today because we have serious concerns with those provisions of Bill S-23 that greatly expand the government's power to open and examine mail. Specifically, we are concerned about the erosion of Canadians' right to privacy and with the loss of lawyer-client privilege.

As you know, under the current provisions of the Customs Act, officers can open any imported goods, including mail weighing more than 30 grams, and take samples if they suspect on reasonable grounds that the package contains prohibited, controlled or regulated goods. Mail weighing less than 30 grams cannot be opened for any reason unless the recipient consents or unless the officers obtain a warrant.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 15 mai 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi S-23, Loi modifiant la Loi sur les douanes et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui, à 9 h 31, pour en faire l'examen.

Le sénateur Lowell Murray. c.p., (président) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président: Chers collègues, nous sommes de nouveau saisis du projet de loi d'initiative ministérielle S-23, Loi modifiant la Loi sur les douanes et d'autres lois en conséquence. Comme vous le savez, ce projet de loi a été présenté au Sénat. Nous avons récemment tenu deux réunions à ce sujet. Nous avons entendu les témoignages du ministre et de fonctionnaires de l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

Les premiers témoins que nous entendrons ce matin représentent l'Association du Barreau canadien. Plus tard, nous entendrons des témoins représentant l'Association canadienne des importateurs et des exportateurs ainsi que la Société canadienne des courtiers en douane.

C'est avec plaisir que j'accueille, de l'Association du Barreau canadien, Mme Daphne E. Dumont, M. Benjamin J. Trister et Mme Tamra L. Thompson.

La parole est à vous.

[Français]

Mme Daphne E. Dumont, présidente, Association du Barreau canadien: L'ABC est une organisation nationale qui regroupe plus de 37 000 membres de la profession juridique dans l'ensemble du Canada, soit les avocats et avocates, les notaires, les juges, les professeurs et les étudiants et étudiantes en droit. Nous sommes la voix de la profession juridique et parmi nos objectifs prioritaires, nous cherchons à améliorer le droit et l'administration de la justice.

[Traduction]

Nous sommes ici aujourd'hui parce que nous sommes très préoccupés par les dispositions du projet de loi S-23 qui visent à élargir considérablement les pouvoirs du gouvernement en ce qui concerne l'ouverture et l'examen du courrier. Plus précisément, nous nous inquiétons de l'érosion du droit des Canadiens à la vie privée et du secret professionnel de l'avocat.

Comme vous le savez, en vertu des dispositions actuelles de la Loi sur les douanes, les agents peuvent ouvrir tout envoi d'origine étrangère, y compris les envois pesant plus de 30 grammes, et prélever des échantillons, s'ils soupçonnent pour des motifs raisonnables que le paquet contient des marchandises d'importation prohibée, contrôlée ou réglementée. Les envois de moins de 30 grammes ne peuvent être ouverts, quelle qu'en soit la raison, à moins que le destinataire y consente ou que l'agent obtienne un mandat.

This envelope contains a few pieces of paper and it weighs more than 30 grams. This is what the customs officers can now open when it comes into Canada.

The power of customs officers over exported goods are currently much more limited. They can open and examine exported goods in the same manner as imported goods, but currently they cannot open mail of any weight without a search warrant.

The Canadian Bar Association believes that the powers of customs officers in this regard are already too broad. We also believe that the officers go beyond their broad powers in opening mail. This bill will broaden those powers even more by extending to exported goods and outgoing mail the same powers that customs officers currently hold over imported goods and incoming mail.

We oppose these changes on two grounds. First, they would greatly increase the power of customs officers to open and examine international mail, invading the privacy rights of Canadians. Second, the new provisions seriously threaten Canada's longstanding and necessary principle of solicitor-client privilege.

The first objection is based on the practical reality of how customs officers currently use the powers that they already possess. In fact, they routinely conduct random checks of incoming mail weighing over 30 grams — which would be anything bigger than this letter — and they report the contents to other government departments, including the Department of Citizenship and Immigration. This is only lawful if reasonable grounds for suspicion about the mail exists. Opening packages and mail at random is, in itself, a process in which there cannot be any element of reliance on reasonable grounds to suspect anything because it is random. In this context, we urge the committee to be extremely cautious about extending customs officers' powers even more broadly to include opening mail leaving Canada.

Our second objection focuses on solicitor-client privilege, which is the highest privilege recognized by our courts. I wish to make it very clear that solicitor-client privilege does not belong to or benefit the lawyer. We are not before you today to argue for the interests of lawyers. The privilege that exists between solicitors and clients belongs to and is for the protection of the client. It is the client's rights that are being violated and whose outgoing mail will be randomly opened and searched under these new provisions. The guarantee of security from unreasonable search and seizure, which is set out clearly in section 8 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, protects a Canadian citizen's reasonable expectation of privacy.

La présente enveloppe contient quelques feuilles de papier et pèse plus de 30 grammes. C'est un exemple d'envoi que les agents des douanes peuvent maintenant ouvrir quand il arrive au Canada.

Les pouvoirs que détiennent actuellement les agents des douanes sur les marchandises exportées sont beaucoup plus limités. Ils peuvent ouvrir et examiner les marchandises exportées dans les mêmes conditions que les marchandises importées, mais à l'heure actuelle, ils ne peuvent ouvrir le courrier, quel qu'en soit le poids, sans mandat.

L'Association du Barreau canadien estime que les pouvoirs des agents des douanes à cet égard sont déjà trop larges. Nous croyons également que les agents outrepassent leurs pouvoirs, déjà larges, quand ils ouvrent le courrier. Le projet de loi élargira encore davantage ces pouvoirs en appliquant aux marchandises exportées et au courrier à destination de l'étranger les mêmes pouvoirs que les agents détiennent actuellement sur les marchandises importées et le courrier qui arrive au Canada.

Nous nous opposons à ces modifications pour deux raisons. Premièrement, elles accroîtraient grandement les pouvoirs des agents des douanes en matière d'examen et d'ouverture des envois internationaux, violant le droit des Canadiens à la vie privée. Deuxièmement, les nouvelles dispositions menacent gravement le principe du secret professionnel de l'avocat, principe nécessaire et depuis longtemps établi au Canada.

Notre première objection repose sur la manière dont les agents des douanes exercent dans la réalité les pouvoirs qu'ils détiennent déjà. En effet, ils procèdent régulièrement à des vérifications au hasard d'envois d'origine étrangère pesant plus de 30 grammes — soit tout envoi plus gros que cette lettre — et ils en déclarent le contenu à d'autres ministères, y compris le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Cette pratique n'est légale que si leurs soupçons sont fondés sur des motifs raisonnables. Ouvrir des colis et du courrier au hasard présuppose en soi, du fait que c'est au hasard, que l'on n'a pas de motifs raisonnables d'avoir des soupçons. Dans ce contexte, nous exhortons le comité à faire preuve d'une extrême prudence pour ce qui est de renforcer les pouvoirs des agents des douanes de manière à leur permettre d'ouvrir le courrier qui quitte le Canada.

Notre deuxième objection concerne le secret professionnel de l'avocat, qui est le privilège le plus important reconnu par les tribunaux. Je tiens à souligner que le secret professionnel de l'avocat n'appartient pas et ne profite pas à l'avocat. Nous ne sommes pas ici aujourd'hui pour défendre les intérêts des avocats. Le secret professionnel qui lie l'avocat et son client appartient au client et existe pour la protection de ce dernier. Ce sont les droits du client qui seront violés lorsque son courrier à destination de l'étranger sera ouvert et fouillé au hasard en vertu de ces nouvelles dispositions. La garantie de protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives, qui est énoncée clairement à l'article 8 de la Charte canadienne des droits et libertés, protège le droit à la vie privée des citoyens canadiens et leurs attentes raisonnables en la matière.

We do recognize that the state has a pressing interest in protecting its borders, but we believe equally firmly that the existence of the solicitor-client relationship triggers the application of the Charter and that searches and seizures of privileged communications are a violation of our rights.

There are a few exceptions to this rule of privilege, but each has an extraordinarily high threshold that must be met before the privilege can be overcome. The CBA believes that the current random searches by customs officials do not come close to falling within these few exceptions. The provisions of Bill S-23, which extend the powers of search to search the mail, do not pass these tests either. That is why we are here and why we urge you to amend the bill.

[Translation]

I will ask my colleague, Mr. Benjamin Trister, to explain what the consequences of broadening this power will be.

[English]

Mr. Benjamin J. Trister, Vice-Chair, National Citizenship and Immigration Law Section, Canadian Bar Association: Honourable senators, Ms Dumont mentioned the issue of the test of reasonable grounds and how it is applied. We think it obvious that random searches do not meet the test of reasonable grounds. One of the things that drew the Citizenship and Immigration Law Section into this issue is that there is a provision of Bill C-11, which you will eventually see, that allows for the compelled examination for immigrants. The wording of that section is basically the same as the wording that allows the government to search the mail. Our concern is that the Department of Citizenship and Immigration wants to open immigrants to random searches like customs opens the mail.

It is a difficult problem. If the government does not insist on reasonable grounds being a meaningful standard, then there is considerable danger to our rights, as we expect them to be upheld and respected by our government.

We suggest that random searches do not meet the test and that the department, as it currently operates, is not worthy of being granted additional powers in this regard.

I was intrigued, at a recent sitting of our committee, by a statement made by a witness who I believe was from the department. He said they do not read the mail, period. I can tell you that is not the case. It is obviously not the case.

In the first place, the department acknowledges that it forwards the mail on to relevant departments. Obviously, you cannot forward it unless you know where it must go. You can only know where it must go by reading it.

Nous reconnaissons que l'État est impérativement tenu de protéger ses frontières, mais nous croyons tout aussi fermement que l'existence de la relation entre l'avocat et ses clients déclenche l'application de la Charte et que toute perquisition et saisie de communications privilégiées constitue une violation de nos droits.

Il existe quelques exceptions à la règle du secret professionnel, mais chacune est assortie de conditions extraordinairement strictes avant que l'on puisse passer outre au secret professionnel. L'ABC estime que les fouilles faites au hasard actuellement par les agents des douanes sont loin de tomber dans la catégorie de ces quelques exceptions. Les dispositions du projet de loi S-23, qui élargissent les pouvoirs en matière de fouille du courrier, ne répondent pas non plus à ces critères. C'est pourquoi nous sommes ici et que nous vous exhortons à modifier le projet de loi.

[Français]

Je demanderais à mon collègue, M. Benjamin Trister, de bien vouloir expliquer les conséquences de l'élargissement de ces pouvoirs.

[Traduction]

M. Benjamin J. Trister, vice-président, Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté, Association du Barreau canadien: Honorables sénateurs, Mme Dumont a parlé du principe des motifs raisonnables et de la manière dont il est appliqué. Il est évident, selon nous, que les fouilles au hasard ne respectent pas le principe des motifs raisonnables. L'une des choses qui a poussé la Section nationale du droit de l'immigration et de la citoyenneté à intervenir dans ce dossier est le fait que le projet de loi C-11, que vous allez bientôt étudier, contient une disposition qui permet aux autorités d'exiger des immigrants qu'ils se soumettent à des interrogatoires. Le libellé de cet article est en gros le même que celui de l'article qui permet au gouvernement de fouiller le courrier. Nous craignons que le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration ne veuille exposer les immigrants à des fouilles au hasard, tout comme les Douanes ouvrent le courrier.

C'est un problème difficile. Si le gouvernement n'insiste pas pour que le principe des motifs raisonnables demeure un critère important, nos droits sont menacés alors que nous nous attendons à ce qu'ils soient respectés et défendus par notre gouvernement.

Selon nous, les fouilles au hasard ne respectent pas ce critère, et le ministère, vu la manière dont il conduit ses activités actuellement, ne mérite pas qu'on lui accorde des pouvoirs supplémentaires à cet égard.

J'ai été intrigué, lors d'une séance récente de votre comité, par une déclaration faite par un témoin qui, je pense, représentait le ministère. Il a dit qu'ils ne lisaient pas le courrier, un point c'est tout. Je peux vous dire que ce n'est pas le cas. Ce n'est évidemment pas le cas.

Pour commencer, le ministère reconnaît communiquer le courrier aux ministères pertinents. De toute évidence, il ne peut le communiquer sans en avoir au préalable pris connaissance. Il ne peut savoir à qui l'envoyer que s'il l'a lu.

More important, we have had shocking examples of the interference of this search process in the legal system. In one case, a colleague of mine, Dennis McCrae, from Vancouver, was sent an affidavit by his client that would eventually be introduced in a court proceeding. As it turned out, the package was intercepted by the department. The affidavit was copied and it existed on the file of the government's lawyer at the hearing prior to its introduction by counsel. That is, I would respectfully submit, a glowing and startling violation of solicitor-client privilege caused by the current government practice of searching incoming mail.

Another case involved a refugee claimant, one of the people who came off the boats in Vancouver. He was sent evidence from China. The package was opened and held without notice to counsel. The claimant had to go through his entire refugee hearing without the benefit of this evidence, although he was found to be a refugee.

These are glaring, although small, examples of the kinds of problems that happen when mail is interfered with.

In general terms, Canadians have an expectation of privacy. We think the case law is clear that Canadians have that right. I suggest to you that the current practices, in relatively short order, will be the subject of a declaratory action as we will be seeking the court's view on how the current act is administered.

In that context, it was startling to us that this bill was introduced very shortly after the outcry following the discovery that incoming mail was being opened. This is an area that concerns us greatly. I would expect that if this provision is allowed to proceed as drafted, that it, too, will become the subject of litigation based on the arguments for general privacy rights and Charter rights, as well as solicitor-client privilege.

The Chairman: Do I understand correctly, Mr. Trister, that you are of the view that the present practices — never mind the bill that is before us — infringe on the Charter?

Mr. Trister: Yes, absolutely.

Senator Banks: That is precisely my question. I have not brought the bill with me, for which I apologize, but I think I am correct in saying that it does not contain an authorization for anyone to randomly open mail. Neither the current act nor the proposed legislation in the bill authorizes anyone to randomly open mail.

Now I have a copy of the document. If I remember correctly, the bill does not authorize that.

The Chairman: The clause which the CBA wants deleted is clause 59(4), on page 64.

Senator Banks: Clause 59(4) reads:

Subsection 99(1) of the Act is amended by adding the following after paragraph (c):

(c.1) at any time up to the time of exportation...

Qui plus est, nous avons été témoins d'exemples choquants de l'ingérence de ce processus de fouille dans le système judiciaire. Dans un cas, le client de l'un de mes collègues, Dennis McCrae, de Vancouver, lui avait envoyé un affidavit qui devait être produit dans le cadre d'une action en justice. Il s'est trouvé que le paquet a été intercepté par le ministère. On a fait une copie de l'affidavit, qui a été versée au dossier de l'avocat représentant le gouvernement à l'audience avant même que l'avocat de la défense ne produise l'affidavit. Je prétends que cela constitue une violation flagrante et alarmante du secret professionnel de l'avocat, et ce, du fait des pratiques actuelles du gouvernement qui permettent la fouille du courrier en provenance de l'étranger.

Un autre exemple concerne un revendicateur du statut de réfugié, qui était passager sur l'un des bateaux arrivés à Vancouver. On lui avait envoyé des éléments de preuve de Chine. Le paquet a été ouvert et détenu sans que son avocat en soit averti. Le revendicateur a dû participer à l'audition de sa cause sans le bénéfice de ces éléments de preuve; on lui a quand même reconnu le statut de réfugié.

Ce sont là des exemples flagrants, bien que peu importants, du genre de problèmes qui se produisent lorsque le courrier est intercepté.

En règle générale, les Canadiens s'attendent à ce que leur vie privée soit protégée. Je pense que la jurisprudence est claire à cet égard, c'est un droit qu'ont les Canadiens. Je puis vous dire que les pratiques actuelles seront sous peu le sujet d'une action visant à un jugement déclaratoire car nous avons l'intention de demander l'opinion des tribunaux sur la manière dont la loi est administrée.

Dans ce contexte, nous avons trouvé alarmant que ce projet de loi soit présenté si peu de temps après le tollé déclenché par la découverte que le courrier arrivant au Canada était ouvert par les autorités. C'est un sujet qui nous préoccupe grandement. Je m'attends à ce que, si cette disposition est adoptée telle que libellée, elle fasse elle aussi l'objet d'actions en justice fondées sur la défense du droit à la vie privée et des droits reconnus par la Charte ainsi que du secret professionnel de l'avocat.

Le président: Si je comprends bien, monsieur Trister, vous estimez que les pratiques actuelles — sans parler du projet de loi dont nous sommes saisis — contreviennent à la Charte?

M. Trister: Oui, absolument.

Le sénateur Banks: C'est précisément ma question. Je n'ai pas apporté le projet de loi, ce dont je m'excuse, mais je pense avoir raison de dire qu'il n'autorise personne à ouvrir le courrier au hasard. Ni la loi actuelle ni le projet de loi autorise quiconque à ouvrir le courrier au hasard.

J'ai maintenant le document sous les yeux. Si je me souviens bien, le projet de loi n'autorise pas une telle chose.

Le président: La disposition que l'ABC veut qu'on supprime est le paragraphe 59(4), à la page 64.

Le sénateur Banks: Le paragraphe 59(4) se lit comme suit:

Le paragraphe 99(1) de la même loi est modifié par adjonction, après la l'alinéa c), de ce qui suit:

c.1) tant qu'il n'y a pas eu exportation [...]

I presume that the word “may” would precede this.

The Chairman: Subsection 99(1) starts “an officer may,” and then goes to (c).

Senator Banks:

(c.1) at any time up to the time of exportation, examine any mail that is to be exported and, subject to this section, open or caused to be opened any such mail that the officer suspects on reasonable grounds contains any goods the exportation of which is prohibited, controlled or regulated under any Act of Parliament, and take samples of anything contained in such mail in reasonable amounts;

The presumption in that paragraph is one of reasonable grounds. It seems that you — and we, perhaps — have a complaint that the officers at present — and might in the future — contravene that provision in the Act.

The question before us is the act, not whether someone is contravening it. I do not believe that clause 59(4) authorizes anyone to randomly search mail.

Would you please comment on my view that the bill is right, the practice is wrong, and that we must in some way address the question of the practice? The bill is right in that it requires reasonable grounds for the opening of that mail.

Ms Dumont: I will yield to Mr. Trister in a moment, but it seems to me that while the practice is wrong, it is certainly dangerous to extend the areas into which that practice can reach. The Canadian Bar Association would prefer that the practice be corrected before any extension be undertaken of the areas over which the practice can reach.

Senator Banks: That is an administrative question, not one of legislation.

Mr. Trister: We would argue it is one of legislation. The department has readily admitted on the public record that it engages in searches for fact-finding purposes that are random in nature: for example, the country of origin. It is important that legislators send a clear message to the department to the effect that they are not happy with what the department is doing. Legislators set the law and the department is not following it. The department should be told that until it gets it right, legislators are not going to give the additional powers it wants.

That is just one aspect. For us, there are two issues. There is the general problem of opening people's mail. You may say the practice is acceptable if there are reasonable grounds. That is a policy choice the government gets to make.

However, given the Supreme Court's recent decision in *McClure*, which dealt with solicitor-client privilege, we say there must be an extremely high threshold that goes far beyond reasonable grounds to interfere with mail destined for a lawyer, or between lawyer and client. We have suggested in the letter that we

Je présume que le tout serait précédé du mot «peut».

Le président: Le paragraphe 99(1) commence par «L'agent peut:» puis on passe à l'alinéa c).

Le sénateur Banks:

c.1) tant qu'il n'y a pas eu exportation, examiner les envois destinés à l'exportation et, sous réserve des autres dispositions du présent article, les ouvrir ou faire ouvrir s'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, qu'ils contiennent des marchandises d'exportation prohibée, contrôlée ou réglementée en vertu de toute autre loi fédérale, ainsi que prélever des échantillons de leur contenu en quantités raisonnables;

La présomption dans cet alinéa est qu'il y a des motifs raisonnables. Il semble que vous — et sans doute nous — ayons la conviction que, à l'heure actuelle, les agents contreviennent à cette disposition de la loi, et qu'ils risqueraient de le faire à l'avenir.

La question dont nous sommes saisis est la loi, non pas de savoir si quelqu'un y contrevient. Selon moi, le paragraphe 59(4) n'autorise personne à ouvrir le courrier au hasard.

Pourriez-vous me dire ce que vous pensez de mon point de vue, à savoir que le projet de loi est bon, mais que la pratique est mauvaise, et que nous devons trouver un moyen de régler la question de la pratique? Le projet de loi est bon en cela qu'il exige l'existence de motifs raisonnables pour ouvrir le courrier.

Mme Dumont: Je laisserai la parole à M. Trister dans un instant, mais il me semble que, puisque la pratique est mauvaise, il est certainement dangereux d'accroître le nombre de cas auxquels la pratique pourrait s'étendre. L'Association du Barreau canadien préférerait que la pratique soit corrigée avant d'ajouter des cas auxquels elle pourrait s'étendre.

Le sénateur Banks: C'est une question qui relève de l'administration de la loi et non de la loi elle-même.

M. Trister: Nous prétendons que c'est une question qui relève de la loi. Le ministère a volontiers admis qu'il procède à des fouilles aux fins de renseignements, et ce, en fonction de facteurs aléatoires comme, par exemple, le pays d'origine. Il est important que le législateur envoie un message très clair au ministère lui signifiant qu'il désapprouve la manière dont il procède. Le législateur établit la loi, mais le ministère ne la respecte pas. On devrait lui dire que, tant qu'il ne rectifie pas les choses, le législateur ne lui accordera pas les pouvoirs supplémentaires qu'il réclame.

Ce n'est là que l'un des aspects. Pour nous, il y a deux problèmes. Il y a le problème général de l'ouverture du courrier des particuliers. On peut prétendre que la pratique est acceptable s'il existe des motifs raisonnables de le faire. C'est un choix de principe qui revient au gouvernement.

Toutefois, étant donné la récente décision de la Cour suprême dans l'affaire *McClure*, qui portait sur le secret professionnel de l'avocat, nous prétendons que l'on doit appliquer un critère extrêmement strict, allant bien au-delà des motifs raisonnables, pour déterminer si l'on peut intercepter le courrier destiné à un

wrote to the chairman of this committee that, as a minimum, an amendment should be included in the legislation that specifically exempts mail that can be identified as being sent or received by a solicitor.

Senator Banks: For our edification, what is the difference between a piece of mail that I either import or export from the country, on the one hand, and a piece of personal property that I carry in my pocket, on the other hand?

When I come to a border crossing of a new country, there is a certain mitigation of my expectation of privacy. I expect that someone may — perhaps randomly, depending on what country we are talking about — want to look at whatever I have on my person. I can always turn around and return to where I came from. I do not have to submit to that search. Tell me the difference between the two situations.

Mr. Trister: If you are talking about what the government is looking for when someone enters the country in terms of personal property, you are talking about dutiable items or items that are on a restricted list. People, generally speaking, if they are carrying that kind of thing, they have guilty minds. They know that they will be going through the examination process because it is established.

I submit to you that Canadians have a greater expectation insofar as their mail is concerned. The original idea behind giving this power was that if something could be felt in a package it might be a piece of property that is why you would want to search it. We are now getting into this area where it is 1984 all over again. Despite what we are told, the state wants to read the mail that is being opened. These are either ideas or personal aspects over which the state has no legitimate interest. It will expose itself to a broad range of personal information just to get at the small range of what it might successfully capture that would be useful to the government.

That is an overreaching power. It disadvantages too many people for small advantage to the government. People have a right to expect that what they write and what they send, if it is not dutiable, will be kept between them and the person to whom they send mail.

Senator Banks: If I were a criminal, I could assume that whereas I cannot walk across the border with a nefarious package, I should be able to mail the same thing with impunity. Is that right?

Mr. Trister: It depends on what it is. There are various ways of determining what is in a package, if there are reasonable grounds.

It is not like the CBA is taking a position exclusive of mail to which solicitor-client privilege applies. We are not taking the position that reasonable grounds do not warrant the opening of mail. In the current way in which the act is being administered by the department, as set out in admissions by the minister and department spokespeople in the House and to the press, they admit that random searches are being conducted for information-gathering purposes.

avocat, ou le courrier entre un avocat et son client. Nous suggérons, dans une lettre que nous avons envoyée au président de votre comité que, au minimum, une modification devrait être apportée au projet de loi exemptant spécifiquement le courrier pouvant être identifié comme étant destiné à un avocat.

Le sénateur Banks: Pour notre édification, quelle est la différence entre, d'une part, un envoi que j'importe ou que j'exporte et, d'autre part, un bien personnel que je porte dans ma poche?

Quand je me présente à la frontière d'un nouveau pays, mes attentes en matière de respect de la vie privée sont moindres. Je m'attends à ce que quelqu'un puisse — peut-être au hasard, selon le pays dont on parle — vouloir examiner ce que je porte sur ma personne. Je peux toujours faire demi-tour et retourner là d'où je viens. Je ne suis pas obligé de me soumettre à une fouille. Dites-moi quelle est la différence entre les deux situations.

M. Trister: Si vous parlez de ce que le gouvernement cherche quand quelqu'un entre dans un pays, vous parlez d'articles passibles de droit ou d'articles figurant sur une liste d'objets à importation restreinte. En général, les gens qui transportent des choses de ce genre se sentent coupables. Ils savent qu'ils vont être soumis à un examen, car c'est un fait établi.

Je prétends que les Canadiens ont des attentes beaucoup plus élevées en ce qui concerne leur courrier. L'idée qui est à l'origine de ce pouvoir est que, si l'on peut sentir un objet dans un paquet, c'est sans doute quelque chose qui vaut la peine d'être fouillé. C'est un retour en arrière, nous revoilà au stage de 1984. Malgré ce que l'on nous a dit, l'État veut lire le courrier qui est ouvert par les autorités. Il relate des idées ou des aspects de la vie des particuliers qui ne présentent aucun intérêt légitime pour l'État. Ce dernier devra prendre connaissance d'une grande variété de renseignements personnels avant de pouvoir recueillir les quelques renseignements qui pourront être utiles au gouvernement.

C'est un pouvoir excessif. Il cause des inconvénients à un trop grand nombre de personnes sans être d'un grand avantage pour le gouvernement. Les gens ont le droit de s'attendre à ce que ce qu'ils écrivent et envoient, si ce n'est pas passible de droit, restera entre eux et le destinataire.

Le sénateur Banks: Si j'étais un criminel, je pourrais supposer que, bien que je ne puisse franchir la frontière avec un paquet illégal, je devrais pouvoir l'envoyer par la poste en toute impunité. Est-ce exact?

M. Trister: Ça dépend de ce que c'est. Il existe différentes manières de déterminer ce que contient un colis, si on a des motifs raisonnables de le faire.

La position de l'ABC concernant le secret professionnel de l'avocat ne s'applique pas qu'au courrier. Nous ne prenons pas la position que, même en la présence de motifs raisonnables, il n'est pas justifié d'ouvrir le courrier. Le ministre et les porte-parole du ministère ont admis à la Chambre et à la presse que la loi était administrée de telle manière par le gouvernement que le courrier était ouvert au hasard afin de recueillir des renseignements.

Senator Banks: I agree that is horrible. However, I do not think that is the question.

Senator Stratton: I expect that its lawyers told the department that this clause would be challenged. If that is the case, then why would it go forward with the clause? Surely to goodness, the department must have been aware that it would be challenged.

When you first heard of this bill coming before Parliament, you must have thought that, perhaps, this was similar to moves that are taking place in Europe. When you now land in the European Union, you go through customs and can then travel around Europe with very little in the way of checking. You can fly from London to Paris, to Brussels and to Rome without having to go through customs again. When you consider this bill, you must say that this is exactly the opposite of where the European Union has gone, or appears to have gone.

We hear about industry wanting freer and more open borders for the transportation of goods right to Mexico. When we address this restriction, I am flummoxed as to why the government is pushing it in this way, in particular when it knows there will be a court challenge. I am puzzled. Perhaps you are not the right group to ask, but I would surely like to have some light shed on that matter, if I could.

Mr. Trister: First, it has been our experience that departments are more than willing to head into legislation knowing that they will be challenged in certain areas. They bide their time until and if that happens. We know of clear instances in which the immigration legislation, as set out in Bill C-11, will violate the Charter. We tell the government not to do it because that will create work for us. The government does it anyway. That is fine — we will meet the government in court. Bill S-23 is another of those instances.

Our government is very concerned about security and about problems with organized crime, et cetera. There are many legitimate and modern challenges facing our country. The challenge for legislators is to strike the right balance and to ensure that when departments run afoul of the balance set by the legislators that they are held accountable. They must be made aware that statements they make before committees which differ from statements made in the House will be challenged. They must know that they will not be given additional tools until they are responsible with the tools that they have been given.

Senator Finnerty: How do you determine what are reasonable grounds for opening mail? I regard a customs official as being professional when he opens mail that is considered confidential. I do not know how we would ever determine what the guidelines are for reasonable grounds.

Le sénateur Banks: Je conviens que c'est horrible. Toutefois, je ne pense pas que là soit la question.

Le sénateur Stratton: Je soupçonne que les avocats du ministère ont prévenu que cette disposition serait contestée. Si tel est le cas, pourquoi la maintenir? Le ministère doit bien savoir qu'elle sera contestée.

Quand vous avez appris que ce projet de loi allait être déposé au Parlement, vous avez sans doute pensé que c'était peut-être une mesure similaire à celles qui ont été prises en Europe. Quand on arrive en Union européenne par avion, on passe la douane une fois et ensuite on peut se déplacer dans toute l'Europe quasiment sans aucun autre contrôle. On peut aller en avion de Londres à Paris, ou à Bruxelles ou encore à Rome, sans avoir à passer la douane une nouvelle fois. Quand on étudie le projet de loi, on s'aperçoit que c'est exactement l'inverse de ce qui se passe en Union européenne, ou du moins de ce qui semble s'y passer.

On entend dire que l'industrie réclame une plus grande ouverture des frontières et une plus grande liberté de circulation des marchandises, et ce, jusqu'au Mexique. Face à cette restriction, je suis complètement désarçonné et je me demande pourquoi le gouvernement insiste pour qu'il en soit ainsi, spécialement sachant que cette disposition sera contestée devant les tribunaux. Cela me laisse perplexe. Vous n'êtes sans doute pas le groupe à qui poser cette question, mais j'aimerais qu'on m'éclaire à ce sujet, si c'est possible.

M. Trister: Premièrement, nous savons d'expérience que les ministères sont plus que disposés à aller de l'avant avec des mesures législatives dont ils savent pertinemment qu'elles seront contestées à certains égards. Ils attendent simplement que ça arrive. Nous avons relevé plusieurs cas précis où la nouvelle Loi sur l'immigration, proposée par le projet de loi C-11, violera la Charte. Nous avons dit au gouvernement de ne pas le faire car ça va nous donner du travail. Le gouvernement le fait quand même. Tant pis — nous nous reverrons devant les tribunaux. Le projet de loi S-23 est du même acabit.

Notre gouvernement est très préoccupé par les questions de sécurité et les problèmes liés au crime organisé et autres. Notre pays est aux prises avec de nombreux défis modernes tout à fait légitimes. Le défi du législateur est de parvenir à un juste équilibre et de s'assurer que, lorsque les ministères menacent l'équilibre établi par le législateur, ils en sont tenus responsables. Il faut qu'ils sachent que les déclarations qu'ils font devant un comité, qui ne sont pas les mêmes que les déclarations qu'ils ont faites à la Chambre, seront contestées. Il faut qu'ils sachent qu'on ne leur donnera pas d'outils supplémentaires tant qu'ils n'utiliseront pas de manière responsable les outils qui leur ont été donnés.

Le sénateur Finnerty: Comment déterminer ce qui constitue des motifs raisonnables pour ouvrir le courrier? Je considère qu'un agent des douanes est un professionnel quand il ouvre du courrier jugé confidentiel. J'ignore comment on pourrait déterminer ce que devraient être les lignes directrices concernant les motifs raisonnables.

Ms Dumont: Our basic concern about reasonable grounds is that a package, or envelope, which clearly has something in it will give rise to reasonable grounds more readily. For example, a little square box sent through the mail might be a present for your mother, but it could be something that, when imported into the country, may be sold illegally, or something like that.

As long as the government admits to searching simple things that have three sheets of paper in them, that can never give rise to reasonable grounds. In general, just a few sheets of paper which can be identified by passing a package through an x-ray machine would never — or very, very rarely — give rise to reasonable grounds for thinking that the package contained a substance or an object, the importation of which is illegal.

As for export, we are really puzzled as to why exported pieces of paper are of concern to customs at all.

Senator Finnerty: With the thousands of pieces of mail that go through customs every day, it is hard to believe that officials are opening letters of that size and reading them. I do not think they would have the manpower or the time to do that.

Mr. Trister: The Privacy Commissioner suggested to the Minister of Citizenship and Immigration that she obtain a warrant before opening these packages. The minister replied, "We open so many of them that if we had to obtain warrants we would grind to a halt." Clearly, by her own admission, a significant amount of mail is opened.

I have had my mail opened. I had the largest immigration practice in the country, but it is a corporate immigration practice representing multinational clients. The mail is opened because it is international traffic. The last piece of mail that was opened was a courier pouch. The only piece of paper in the pouch was a cheque to pay my fees.

I did a Privacy Act search of all of the government databases to see if my name was in them. I did that because I thought there must be a feeling that there were reasonable grounds to assume that mail coming to me would be an issue. My name is not in any of the databases. If that is so, why was that package opened? My only suspicion is that the client was from Lebanon. I know that mail from Holland is opened, for example. It is done more on a country-wide basis. Again, the government admits it does so for fact-finding purposes.

Reasonable grounds are something more than that. The test for reasonable grounds does not necessarily have to be a high test, although the Minister of Citizenship and Immigration said it was a very high test. She said, "We do not open packages unless we suspect fraud," which clearly is not the case. From what I have read of your transcripts, you have heard more realistic evidence of what the test is. It is not such a high test. However, it is more than random.

Mme Dumont: Notre préoccupation essentielle est qu'il suffira qu'un colis ou une enveloppe contienne clairement quelque chose pour qu'on ait des motifs raisonnables de l'ouvrir. Par exemple, une petite boîte carrée envoyée par la poste peut être un cadeau pour votre mère, mais ça pourrait aussi bien être quelque chose d'autre qui, une fois importé ici, pourrait être vendu illégalement, ou quelque chose de ce genre.

Tant que le gouvernement admet ouvrir de simples envois contenant trois feuilles de papier, on peut être certain que ce n'est pas pour des motifs raisonnables. En général, quelques feuilles de papier dont on peut détecter la présence en passant le paquet aux rayons-X n'éveillent jamais — ou très, très rarement — le soupçon que le paquet puisse contenir une substance ou un objet dont l'importation est illégale.

En ce qui concerne l'exportation, nous sommes réellement étonnés que des feuilles de papier exportées puissent intéresser la douane.

Le sénateur Finnerty: Étant donné les milliers d'envois qui passent par la douane tous les jours, il est difficile de croire que les agents ouvrent des lettres de cette taille et les lisent. Je ne pense pas qu'ils aient la main-d'oeuvre ou le temps de le faire.

M. Trister: Le commissaire à la protection de la vie privée a conseillé à la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration d'obtenir un mandat avant d'ouvrir ces paquets. La ministre a répondu: «Nous en ouvrons tellement que si nous devions obtenir un mandat à chaque fois, nous serions immobilisés.» Clairement, de son propre aveu, un nombre important d'envois est ouvert.

Mon courrier a été ouvert à maintes occasions. J'avais le plus gros cabinet d'avocats spécialisé dans l'immigration au Canada, mais je traitais avec des sociétés et je représentais des clients multinationaux. Mon courrier était ouvert car il s'agissait d'envois internationaux. Le dernier envoi qui a été ouvert était une enveloppe d'un service de messagerie. Le seul morceau de papier qui se trouvait dans cette enveloppe était un chèque de paiement de mes honoraires.

J'ai fait une recherche, en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels, sur toutes les bases de données du gouvernement pour voir si mon nom y figurait. Je l'ai fait car je pensais que quelqu'un devait soupçonner qu'il existait des motifs raisonnables de croire que le courrier qui m'était destiné était problématique. Mon nom ne figurait sur aucune base de données. Dans ce cas, pourquoi a-t-on ouvert cette enveloppe? Ma seule explication est que le client était originaire du Liban. Je sais que le courrier qui vient de Hollande est ouvert, par exemple. Cela se fait en fonction du pays. Je le répète, le gouvernement reconnaît agir de la sorte pour recueillir des renseignements.

Pour qu'il y ait motifs raisonnables, il faut des motifs un peu plus étoffés que cela. Bien que la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ait dit que le critère de l'existence de motifs raisonnables était appliqué de manière très stricte, il ne l'ait pas nécessairement. Elle a dit: «Nous n'ouvrons pas les paquets à moins de soupçonner qu'il y ait fraude.», ce qui n'est clairement pas le cas. D'après les comptes rendus de vos séances que j'ai lus, vous avez entendu des témoignages plus réalistes sur ce qu'est ce

Senator Banks: Let us not be naive. You both know perfectly well what kinds of things could be contained in the envelope which you held up, Ms Dumont. Some of those things could be illicit. There could be microchips or microfilm. There could be little dots with God knows what in them.

Sometimes the reason given, which sometimes seems to be reasonable, is, precisely, the source of the mail.

Mr. Trister: Let us talk about outgoing mail. If we are worried about contraband, should we not be happy that this stuff is leaving the country?

Senator Banks: Not necessarily.

Senator Stratton: I was busy at other meetings last week and missed the presentation by the government. If this is being done, we should be told what the success rate is. Were we told how many pieces were opened from Lebanon, Iran, Iraq or wherever? There must be justification for that. The government must be able to state that there is a problem with mail from Lebanon, for example, what the problem is and what its success rate is. Did we hear that?

Senator Banks: I do not think we heard any numbers.

Ms Dumont: To follow up on Senator Banks' comment, we must remember that to find a blotter charged with an illegal substance might require opening hundreds of thousands of privileged letters, of absolute purity, between lawyers and clients or mothers and sons. It seems to me that the infringement on what Canadians expect, which is that the government will not open personal mail, is massive in that case. Most people who try to import something illicit will probably not receive it in tiny envelopes. Most mail in such envelopes is innocent, private communication, which we have a very powerful right and need to think is privileged, particularly between lawyers and their clients.

You risk something else when you say that correspondence to lawyers can be opened. Lawyers have very powerful ethical standards. If someone foolishly mailed me something like that, I assure you that it would not be trafficked on the street. It makes no sense that mail between clients and lawyers would contain that sort of material.

Mr. Trister: To follow up on the comment that I made half jokingly, the fact is that there are different policy reasons for searching incoming packages. It may be to ensure that required duty is being paid or to protect the public from biological agents that could hurt people. That is fine. However, there are different public policy considerations that come into play in searching outgoing mail. Frankly, we are at a loss to figure out what the state objective is here. We have heard different things. We have

critère. Ce n'est pas un critère strict. On ne devrait pas permettre que l'ouverture du courrier se fasse au hasard.

Le sénateur Banks: Ne soyons pas naïfs. Vous savez tous les deux parfaitement bien ce que pourrait contenir une enveloppe comme celle que vous nous avez montrée, madame Dumont. Certaines de ces choses pourraient être illicites. Il pourrait s'agir de micropuces ou de microfilms. Il pourrait s'agir de petites pastilles contenant Dieu sait quoi.

Parfois la raison qui est donnée, et qui semble parfois raisonnable, est précisément l'origine de l'envoi.

M. Trister: Parlons du courrier destiné à l'étranger. Si la contrebande nous inquiète, ne devrions-nous pas être heureux que ce genre de chose quitte le pays?

Le sénateur Banks: Pas nécessairement.

Le sénateur Stratton: J'étais pris par d'autres réunions la semaine dernière et j'ai raté l'exposé du gouvernement. Si effectivement c'est ce qui se passe, on devrait nous dire quel est le taux de succès. Nous a-t-on dit combien d'envois en provenance du Liban, de l'Iran, de l'Iraq ou d'ailleurs avaient été ouverts? Il doit y avoir une justification à cela. Le gouvernement doit pouvoir dire que le courrier en provenance du Liban, par exemple, pose un problème, quel est le problème et quel est le taux de succès. Est-ce qu'on nous l'a dit?

Le sénateur Banks: Je ne pense pas qu'on nous ait donné des chiffres.

Mme Dumont: Pour faire suite à la remarque du sénateur Banks, il faut se souvenir que, pour trouver du papier buvard imprégné d'une substance illégale, il se peut qu'on ait à ouvrir des centaines de milliers de lettres privilégiées, d'une pureté absolue, échangées entre avocats et clients ou entre mères et fils. Il me semble que, en l'occurrence, la transgression par rapport à ce à quoi s'attendent les Canadiens, à savoir que le gouvernement n'ouvrira pas leur courrier personnel, est massive. La plupart des gens qui essaient d'importer quelque chose d'illicite ne recevront probablement pas cette chose dans une minuscule enveloppe. Le courrier qui est envoyé dans de telles enveloppes consiste en général en communications privées et innocentes, dont nous avons très fortement le droit et le besoin de penser qu'elles sont privilégiées, particulièrement lorsqu'il s'agit de communications entre les avocats et leurs clients.

On risque autre chose quand on dit que les lettres destinées à un avocat peuvent être ouvertes. Les avocats ont des normes d'éthique très strictes. Si quelqu'un était assez bête pour m'envoyer quelque chose de ce genre, je peux vous assurer que ça ne serait pas revendu dans la rue. Il est insensé de croire que le courrier entre les clients et leurs avocats pourrait contenir ce genre de chose.

M. Trister: Pour revenir sur la remarque que j'ai faite à moitié en plaisantant, le fait est qu'il existe différentes raisons de principe pour fouiller les paquets en provenance de l'étranger. Ça peut-être pour s'assurer que les droits exigibles sont bien payés ou pour protéger la population contre des agents biologiques qui pourraient leur faire du tort. C'est normal. Toutefois, ce sont d'autres considérations d'ordre public qui entrent en jeu quand on fouille le courrier à destination de l'étranger. Franchement, nous

heard it suggested that it may be because the countries to which the mail goes do not have the ability to search incoming mail so we will do it on the outgoing side.

I suggest that if we used the security argument for outgoing mail, it would not be too much of a stretch to say that we will search incoming or internal mail too. What would be the difference in policy objectives? This is putting a public security measure in the Customs Act that is really not related to customs at all. This is the thin edge of the wedge.

Senator Banks: That is true. One difference would be that it is unlikely that someone would mail stolen passports from Shawinigan to Winnipeg. It is more likely that passports would be mailed outside the country.

Mr. Trister: It is even more likely that stolen passports are not even manufactured domestically. It is more likely that they are manufactured by smugglers abroad. I am not so sure that any policy objective, if the government could bother to articulate one, would justify the kind of intrusion on privacy rights that the government has been engaged in and proposes to further engage in.

The Chairman: Clause 59(4) is the one you want removed. You do not seem to have the same objection to clause 59(2), which deals with imported mail.

Mr. Trister: That is because Clause 59(2) is not an addition. It is simply a wording amendment to the current section, which we will attack in court. Feel free to delete that clause too.

Ms Dumont: It is really concerning exported mail that we are here.

The Chairman: As a layman, I see that the distinction made in the law is that the mail contain goods that are prohibited or whatever. Is that distinction important in terms of the enforcement of the law?

Mr. Trister: A 30-gram limit does not necessarily entail goods at all. Thirty grams is pretty much what a FedEx cardboard envelope weighs containing a single cheque to pay my fees. How that is considered goods, I do not know.

The Chairman: I would have thought there were various scanning devices and other technological things that could be used to detect whether there was anything in the envelope beside your cheque.

Mr. Trister: I suggest that the inspectors know there is nothing in the envelope other than a piece of paper and that they want to see what is on the paper. Statements to the committee and in the House by the minister that they do not read the mail are farcical.

avons du mal à savoir quel est l'objectif de l'État en la matière. Nous avons entendu parler de différentes choses. Nous avons entendu dire que c'était peut-être parce que les pays auxquels le courrier est destiné ne sont pas équipés pour fouiller le courrier qui leur arrive et que par conséquent nous le ferions à leur place.

Je maintiens que si nous invoquons l'argument de la sécurité à propos du courrier destiné à l'étranger, il n'en faudrait pas beaucoup pour dire que nous allons aussi fouiller le courrier en provenance de l'étranger ou même le courrier interne. Quelle serait la différence en ce qui concerne les objectifs de principe? C'est introduire dans la Loi sur les douanes une mesure de sécurité publique qui n'a réellement rien à voir avec les douanes. C'est pousser les choses trop loin.

Le sénateur Banks: C'est vrai. La différence serait qu'il est peu probable que quelqu'un expédierait par la poste, Shawinigan à Winnipeg, des passeports volés de Shawinigan à Winnipeg. Il est plus probable que ces passeports seraient envoyés à l'étranger.

M. Trister: Il est encore plus probable que des passeports volés ne soient même pas fabriqués ici. Il est plus probable qu'ils soient fabriqués par des faussaires à l'étranger. Je doute qu'il existe un seul objectif de principe, quant bien même le gouvernement se donnerait la peine d'en énoncer un, qui justifierait le genre d'intrusion dans la vie privée auquel le gouvernement se livre et se propose de se livrer à l'avenir.

Le président: Le paragraphe 59(4) est celui que vous voulez qu'on supprime. Vous ne semblez pas avoir la même objection à l'égard du paragraphe 59(2), qui porte sur le courrier d'origine étrangère.

M. Trister: C'est que le paragraphe 59(2) n'est pas un ajout. C'est simplement une correction du libellé de l'article en vigueur actuellement, que nous attaquerons d'ailleurs devant les tribunaux. Ne vous gênez pas pour éliminer aussi cette disposition.

Mme Dumont: C'est vraiment au sujet du courrier à destination de l'étranger que nous sommes ici.

Le président: Moi qui ne suis pas spécialiste de la question, je vois que la distinction qui est faite par la loi concerne le courrier contenant des marchandises interdites ou autres. Est-ce que cette distinction est importante en ce qui concerne l'application de la loi?

M. Trister: Une limite de 30 grammes n'implique pas nécessairement la présence de marchandises. Trente grammes est à peu près ce que pèse une enveloppe en carton de FedEx contenant un seul chèque de paiement de mes honoraires. Comment peut-on considérer qu'il s'agit de marchandises, je l'ignore.

Le président: J'aurais pensé qu'il existait divers dispositifs de détection et autres appareils perfectionnés permettant de savoir s'il y avait autre chose que votre chèque dans cette enveloppe.

M. Trister: Je soupçonne que les inspecteurs savent qu'il n'y a rien d'autre dans l'enveloppe qu'un morceau de papier et qu'ils veulent voir ce qu'il y a sur ce papier. Les déclarations faites par la ministre au comité et à la Chambre selon lesquelles ses agents ne lisent pas le courrier sont risibles.

Senator Cools: The witness has repeatedly referred to a statement that the minister made. Perhaps he could put it on the record where the statement was made and in what circumstances.

Mr. Trister: The Minister of Citizenship and Immigration made that statement in the House in response to a question. I believe it was during question period.

Senator Cools: Do you know when?

Mr. Trister: That was in a letter to the Privacy Commissioner as well.

Senator Cools: If you have the letter, perhaps we could see it.

Mr. Trister: We can provide it to the committee.

Senator Cools: Do you know when the minister made the statement to the chamber?

Mr. Trister: It was in March.

The Chairman: Was there not a statement made at the committee last day, to the effect that mail is not read? I do not know whether it was by the minister or an official.

Mr. Trister: Yes. I believe that Mr. Lefebvre said that.

Senator Cools: Mr. Lefebvre did say something to that effect.

Mr. Trister: I would like to know how affidavits show up on government files and I would like to know how inspectors know what department to send the documents to.

Senator Tunney: Mr. Trister, suppose for a few moments that are you not a solicitor. You are a lawyer and you do not have any clients. You have been given the responsibility to develop a bill that will improve our security and will deal more effectively with criminality. You are totally and individually responsible for rewriting the law. I would like to know how you would write it, given your mandate to effectively curb or diminish the criminality that exists through mail.

Mr. Trister: One would hope that the drafter of the legislation would be a lawyer and that, in the context of drafting, he or she would be sensitive to Charter obligations, for example.

Perhaps I am misinterpreting your question, but I almost feel that you are asking me what I would do if security were my only objective. I suggest that security could not be my only objective.

Senator Tunney: I agree with you.

Mr. Trister: I would write the bill in the way that we have suggested. If reasonable grounds were really reasonable grounds, I could live with that. Our problem is that we do not want you to extend this because they are not engaging in legal searches at the moment. That is that issue.

We would also amend the section to ensure that solicitor-client privilege be protected. If the act does not do it, the Supreme Court cannot do it. If not immediately, we could eventually reach our common objectives by making those changes and by making sure

Le sénateur Cools: Le témoin ne cesse de faire référence à une déclaration de la ministre. Peut-être pourrait-il nous dire où cette déclaration a été faite et dans quelles circonstances.

M. Trister: La ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a fait cette déclaration à la Chambre en réponse à une question. Je pense que c'était pendant la Période des questions.

Le sénateur Cools: Savez-vous à quelle date?

M. Trister: Elle l'a dit également dans une lettre au commissaire à la protection de la vie privée.

Le sénateur Cools: Si vous avez cette lettre, peut-être pourrions-nous la voir.

M. Trister: Nous pouvons la remettre au comité.

Le sénateur Cools: Savez-vous quand la ministre a fait cette déclaration à la Chambre?

M. Trister: C'était en mars.

Le président: N'a-t-on pas dit au comité hier que le courrier n'était pas lu? Je ne sais pas si c'était la ministre ou un fonctionnaire qui l'a dit.

M. Trister: Oui. Je pense que c'était M. Lefebvre.

Le sénateur Cools: M. Lefebvre a effectivement dit quelque chose de ce genre.

M. Trister: J'aimerais savoir comment des affidavits se retrouvent dans les dossiers du gouvernement et j'aimerais savoir comment les inspecteurs savent à quel ministère envoyer les documents.

Le sénateur Tunney: Monsieur Trister, supposons un instant que vous ne soyez pas avocat. Vous êtes juriste et vous n'avez pas de client. On vous a confié la responsabilité d'élaborer un projet de loi qui améliorerait notre sécurité et qui permettrait de s'attaquer de manière plus efficace à la criminalité. Vous êtes personnellement entièrement responsable de réécrire la loi. J'aimerais savoir comment vous la rédigeriez, étant donné le mandat qui vous a été donné de réduire ou de réprimer efficacement les actes criminels commis en se servant du courrier.

M. Trister: Il faut espérer que le rédacteur du projet de loi serait avocat et que, en le rédigeant, il serait conscient des obligations créées par la Charte, par exemple.

Peut-être est-ce que j'interprète mal votre question, mais j'ai presque l'impression que vous me demandez ce que je ferais si la sécurité était mon seul objectif. Je puis vous dire que la sécurité ne pourrait être mon seul objectif.

Le sénateur Tunney: Je suis d'accord avec vous.

M. Trister: Je rédigerais le projet de loi comme nous l'avons suggéré. Si les motifs raisonnables étaient réellement des motifs raisonnables, je pourrais l'accepter. Notre objection est que nous ne voulons pas que vous donniez plus de pouvoir aux agents parce que, à l'heure actuelle, ils procèdent à des fouilles illégales. Là est le problème.

Par ailleurs, nous modifierions la disposition en cause de manière à protéger le secret professionnel de l'avocat. Si la loi ne le fait pas, la Cour suprême ne peut le faire. Nous finirions par atteindre nos objectifs communs en apportant ces changements et

we hold the department to what the standards are. It is unfortunate that we, as lawyers, have to do it, but that is part of our lot in life.

Senator Cools: It is a heavy, onerous burden.

The Chairman: With regard to being more careful, or perhaps more explicit about what constitutes reasonable grounds, how are you suggesting that might be accomplished? Are you stating that the officers should be required to get search warrants, or are you suggesting that we could somehow codify reasonable grounds in the regulations?

Mr. Trister: As lawyers, we know that the courts understand and have sensibilities to reasonable grounds and will define it fairly flexibly, given the context and the interests that are involved. It is not that the wording is deficient. It is just that, clearly, the government's practice of random searches is pretty much the one thing reasonable grounds is not. If it has to be defined, one could say that searches cannot be done for information-gathering purposes without a warrant, for example. It depends on what you are trying to protect.

I suspect that what will happen with the current legislation is that the courts will give us their view. They will articulate the test when we ask for the declaration, and then we will argue various aspects of the Charter to get them to elevate the test. The government will then be expected to adhere to it.

The Chairman: On that note I will call on Senator Cools, who has very well articulated views on the subject of judicial activism.

Senator Cools: Thank you, Chairman. What an introduction!

From what I can grasp, you are essentially asking the committee to delete a particular clause or, in the absence, inability, or lack of desire or will to delete it, to substitute the clauses you recommend.

Let me caution you that many witnesses come before us with written clauses that they recommend, but any such recommendation would have to be drafted by our drafting people and then would have to become an entire process in which everyone here and the entire Senate would be engaged. It is not as simple as it looks. That is my first point. It seems simple, but it is not.

Your recommendation raises real concerns for me. I have many serious questions. I must tell you, on the face of it, I am not inclined to support your recommendation. However, I am prepared to be open. My colleagues can tell you how open-minded I am and how extremely cooperative I am.

The Chairman: That is not necessarily the same thing.

Senator Cools: On the issue of solicitor-client privilege, you have made some very interesting statements. The material contained in your written submission, to my mind, equates privacy, confidentiality and solicitor-client privilege. It seems to me that you or some people here have been questioning what

en obligeant le ministère à respecter les normes. Il est malheureux que ce soit là nous, les avocats, de le faire, mais cela fait partie de notre sort dans la vie.

Le sénateur Cools: C'est un fardeau lourd et pénible.

Le président: Pour ce qui est d'être plus prudent, ou peut-être plus explicite quant à ce qui constitue des motifs raisonnables comment procéderiez-vous? Pensez-vous que les agents devraient être obligés d'obtenir des mandats de perquisition, ou plutôt que nous pourrions en quelque sorte définir par voie de règlement ce qui constitue des motifs raisonnables?

M. Trister: En tant qu'avocats, nous savons que les tribunaux comprennent ce que sont des motifs raisonnables, ils y sont sensibles; ils les définissent de manière assez souple en fonction du contexte et des intérêts en jeu. Ce n'est pas que le libellé soit fautif. C'est plutôt que, clairement, la pratique du gouvernement de procéder à des fouilles au hasard se justifie par des motifs qui sont tout sauf raisonnables. S'il faut définir cette expression, on pourrait dire, par exemple, qu'on ne peut procéder sans mandat à des fouilles dans le but de recueillir des renseignements. Tout dépend de ce qu'on veut protéger.

Je suppose que ce qui va arriver avec la loi actuelle est que les tribunaux vont nous donner leur opinion. Ils énonceront le critère lorsque nous leur demanderons un jugement déclaratoire. Et nous invoquerons divers aspects de la Charte pour les pousser à resserrer le critère. Le gouvernement devra alors s'y conformer.

Le président: Là-dessus, je donne la parole au sénateur Cools, qui a une opinion très arrêtée sur le sujet de l'activisme judiciaire.

Le sénateur Cools: Merci, monsieur le président. Quelle introduction!

D'après ce que je comprends, vous demandez en gros au comité de supprimer une disposition ou, en l'absence du désir ou de la volonté de la supprimer, de lui substituer la disposition que vous recommandez.

Laissez-moi vous dire que de nombreux témoins se présentent devant nous avec des dispositions déjà rédigées qu'ils recommandent, mais que ce qu'ils recommandent doit être rédigé par nos rédacteurs pour être ensuite soumis au processus auquel tout le monde ici, le Sénat dans son ensemble, doit participer. Ce n'est pas aussi simple que cela. Voilà pour commencer. Cela paraît simple, mais cela ne l'est pas.

Votre recommandation me préoccupe à bien des égards. J'ai plusieurs questions importantes. Je dois vous dire que, de prime abord, je ne suis pas disposée à appuyer votre recommandation. Toutefois, je suis prête à être ouverte. Mes collègues pourront vous dire à quel point j'ai l'esprit ouvert et à quel point je suis coopérative.

Le président: Ce n'est pas nécessairement la même chose.

Le sénateur Cools: Vous avez dit des choses extrêmement intéressantes au sujet du secret professionnel de l'avocat. Selon moi, le mémoire que vous avez soumis par écrit met sur un pied d'égalité le droit à la vie privée, la confidentialité et le privilège du secret professionnel de l'avocat. Il me semble que vous, ou

constitutes reasonable grounds. The real question is: What really does constitute solicitor-client privilege?

Solicitor-client privilege is the most narrow privilege of all the privileges. Your document describes it as the highest privilege recognized by the courts. I would challenge that, but it is an extremely narrow privilege. Privilege is an entirely different matter from privacy or confidentiality. You can have a conversation with any individual and be pledged to confidentiality, but it will not necessarily be accorded solicitor-client privilege. It will not be accorded privilege. Privilege is an entirely different issue from just the issue of privacy or just the issue of confidentiality.

I understand many lawyers have an interest in having a pretty wide scope and as wide a definition as possible of solicitor-client privilege. However, of all the privileges we have, Her Majesty's privileges — they are Her Majesty's prerogatives, really, in the hands of other people — solicitor-client privilege is the most narrow. It is much narrower than judges' privileges and judges' immunities. To begin with, it is a qualified privilege. It is not even an absolute privilege. You are talking to someone who has studied the matter extensively.

The record cannot show the facial expressions of Ms Dumont.

There are many questions. I thought you were trying to persuade me to support your proposition. The real question is: Why are you equating the notions of privacy and confidentiality to privilege? There are many privacy relations that go on, such as those between doctors and patients. None of those are privileged.

Solicitor-client privilege exists for the securing of justice. It is a very important public policy issue and a public interest issue when solicitor-client privilege may be used to defeat the purpose for which it was created, which is to secure justice. I wonder if you could clarify those points.

Ms Dumont: Your first question is: Why are we equating solicitor-client privilege and privacy?

Senator Cools: All privacy is not privileged. All confidentiality is not privileged. If I were to approach you and you, as a lawyer, were to give me financial advice, it would hardly be privileged. It would be confidential, but it would not be privileged.

This is the second time in the last few weeks that the question of solicitor-client privilege has been raised. Perhaps at some point in time we could do a more fulsome and a more able-bodied and

d'autres ici, vous demandiez ce qui constitue des motifs raisonnables. La vraie question est: Qu'entend-on vraiment par privilège du secret professionnel de l'avocat?

Le privilège du secret professionnel de l'avocat est le plus étroit de tous les privilèges. Votre document le décrit comme étant le plus important des privilèges reconnus par les tribunaux. Je conteste cette affirmation, car selon moi, c'est un privilège extrêmement étroit. Le secret professionnel de l'avocat est quelque chose d'entièrement différent du droit à la vie privée ou de la confidentialité. Vous pouvez avoir une conversation avec une personne et vous engagez à ce qu'elle demeure confidentielle, ce qui ne veut pas dire que le secret professionnel de l'avocat s'y appliquera. Ce privilège ne lui sera pas accordé. Le privilège est une question entièrement différente de celle de la protection des renseignements privés ou juste du caractère confidentiel de ces derniers.

Je comprends que beaucoup d'avocats aient intérêt à avoir une définition aussi large que possible du secret professionnel de l'avocat et à ce qu'elle s'applique le plus largement possible. Toutefois, de tous les privilèges que nous ayons, les privilèges de Sa Majesté — ce sont en fait les prérogatives de Sa Majesté, qui sont confiées à d'autres — le privilège du secret professionnel de l'avocat est le plus étroit. Il est plus étroit que les privilèges des juges et l'immunité des juges. Pour commencer, c'est un privilège restreint. Ce n'est même pas un privilège absolu. Vous parlez à quelqu'un qui a étudié la question en long et en large.

Le compte rendu ne peut faire état des expressions faciales de Mme Dumont.

De nombreuses questions se posent. Je pensais que vous essayiez de me convaincre d'appuyer votre proposition. La véritable question est celle-ci: Pourquoi mettez-vous sur un pied d'égalité les notions de protection de la vie privée et de confidentialité et la question de privilège? Il existe de nombreuses relations qui sont de caractère privé, par exemple celles qui existent entre un docteur et ses malades. Aucune ne sont privilégiées.

Le secret professionnel de l'avocat existe dans l'intérêt de la justice. Quand on invoque le secret professionnel de l'avocat pour aller à l'encontre de la raison pour laquelle il a été établi, soit rendre la justice, on crée un très grave problème d'ordre public. Je me demande si vous pouvez faire la lumière sur ces questions.

Mme Dumont: Votre première question est: pourquoi mettons-nous sur un pied d'égalité le secret professionnel de l'avocat et la protection de la vie privée?

Le sénateur Cools: Tout ce qui est privé n'est pas assujéti au secret professionnel de l'avocat. Tout ce qui est confidentiel n'est pas assujéti au secret professionnel de l'avocat. Si je vous demandais, en votre qualité de juriste, de me donner des conseils financiers, cela ne relèverait aucunement du secret professionnel de l'avocat. L'information serait confidentielle, mais elle ne serait pas protégée par le secret professionnel de l'avocat.

C'est la deuxième fois en quelques semaines que la question du secret professionnel de l'avocat est soulevée. Peut-être devrions-nous à un moment donné entreprendre une étude plus

full-bodied study of what constitutes solicitor-client privilege because I think there is some confusion around the table.

All privacy between lawyers and clients is not privileged; neither is all confidentiality.

Ms Dumont: Our concern today is that a client who writes to a lawyer has a reasonable expectation that others will not be opening the mail and reading it. People write to their lawyers, as you say, in order to secure justice in the process of a case or in proposing purchase of land or something like that. If they are proposing that from their summer residence in Florida or from their daughter's house in Buffalo, New York in writing to their lawyer in Canada, we feel that the current legislation could permit customs officers in their random searches to open and read that mail to the lawyer, which people, first, expect not to have opened and, second, expect the lawyer to keep secret when it arrives. That is our concern.

We think that the citizen's expectation, the expectation of the person who sends mail is that his or her mail will not be read and that is strong enough to justify our argument that this clause should be removed.

The random searches that occur will be hitting lawyers' communications. The person who sends communications has an even greater expectation that their communications will be secret between the person and his or her lawyer. As you rightly say, one cannot administer justice without people having confidence that their lawyers can discuss things with them without having everyone else know about it.

Senator Cools: What you have just described is the right of privacy, not privilege. Every exchange between a lawyer and a client is not privileged. The members of the committee should try to grapple with the fact that what the witness has just described is privacy and not privilege.

Mr. Trister: With respect, senator, I think you would find that the Supreme Court has elevated solicitor-client privilege, or at least recognized the significant position of solicitor-client privilege in the case of *McClure*. Privilege attaches to any communication between a lawyer and a client about a matter. It is broader than you might think. If we discuss a baseball game, that is not privileged. However, if we discuss the subject of a matter, it is privileged.

I would also like to read a short portion of the decision of the Supreme Court in which it said about solicitor-client privilege:

This privilege, by itself, commands a unique status within the legal system. The important relationship between a client and his or her lawyer stretches beyond the parties and is integral to the workings of the legal system itself. The

étroffée et plus approfondie de ce qui constitue le secret professionnel de l'avocat car je pense qu'une certaine confusion règne autour de la table.

Tous les renseignements privés échangés entre avocats et clients ne sont pas assujettis au secret professionnel de l'avocat, pas plus que tous les renseignements confidentiels.

Mme Dumont: Ce qui nous préoccupe aujourd'hui est le fait qu'un client qui écrit à son avocat s'attend raisonnablement à ce que personne d'autre n'ouvrira son courrier et ne le lira. Les gens écrivent à leur avocat, comme vous l'avez dit, afin d'obtenir justice dans le cadre d'un procès ou pour proposer l'achat d'un terrain ou quelque chose du genre. S'ils le font de leur résidence d'été en Floride ou de chez leur fille à Buffalo, dans l'État de New York, nous estimons que la loi actuelle permettrait aux agents des douanes qui procèdent à des fouilles au hasard d'ouvrir cette lettre dont ils s'attendent, premièrement, à ce qu'elle ne soit pas ouverte et, deuxièmement, à ce que l'avocat la garde secrète quand elle lui parviendra. C'est ça qui nous préoccupe.

Nous pensons que les attentes des citoyens, les attentes des personnes qui envoient du courrier, sont que leur courrier ne sera pas lu et cela suffit à justifier notre argument selon lequel cette disposition devrait être supprimée.

Les fouilles qui se font au hasard touchent la correspondance des avocats. L'expéditeur a des attentes encore plus élevée, il est convaincu que la correspondance entre lui et son avocat demeurera secrète. Comme vous le dites si justement, on ne peut pas administrer la justice sans que les gens aient l'assurance que leurs avocats peuvent discuter de choses avec eux sans que tout le monde soit au courant de ce qu'ils ont dit.

Le sénateur Cools: Ce que vous venez de décrire est le droit à la protection de la vie privée, et non le secret professionnel de l'avocat. Tout échange entre un avocat et son client n'est pas assujéti à ce privilège. Les membres du comité devraient essayer de saisir le fait que ce que le témoin vient juste de décrire est la protection des renseignements privés et non le secret professionnel de l'avocat.

M. Trister: Avec tout le respect que je vous dois, madame le sénateur, je pense que vous constaterez que, dans l'arrêt *McClure*, la Cour suprême a donné une importance plus grande au secret professionnel de l'avocat, ou du moins a reconnu le rôle important qu'il joue. Le secret professionnel protège toute communication entre un avocat et son client dans le cadre d'une affaire. Il est plus large que vous ne le pensez. Si nous discutons d'un match de baseball, bien sûr le secret professionnel ne s'applique pas. Toutefois, si nous discutons le sujet d'une affaire, le secret professionnel s'applique.

J'aimerais également lire un court passage de la décision de la Cour suprême dans laquelle il est dit ceci du privilège du secret professionnel de l'avocat:

Le secret professionnel de l'avocat commande en soi une place exceptionnelle dans le système juridique. Les rapports importants qui existent entre un client et son avocat ne se limitent pas aux parties et font partie intégrante des rouages

solicitor-client relationship is a part of that system, not ancillary to it.

The *prima facie* protection for solicitor-client communications is based on the fact that the relationship and the communications between solicitor and client are essential to the effective operation of the legal system.

I do not know if you were here, senator, when I was talking about the affidavit that was mailed to the lawyer, copied by customs and given to the department and the department's lawyer and which then appeared on the lawyer's file before it was introduced into evidence. That is what is going on. Surely, that is privileged, even by your own definition. Surely, that is something that would bring the administration of justice into disrepute.

Senator Cools: The privilege that protects the affidavit, which is a sworn document, is not solicitor-client privilege. That is another privilege that protects a sworn affidavit. It is not solicitor-client.

Ms Dumont: That is not correct.

Senator Cools: There are two sorts of privilege in operation there. The courts themselves are protecting affidavits. The fact that it was sent to you is another privilege. There are two. There are a couple of privileges operating right there.

Do not misunderstand. I am not a supporter of a department being irresponsible or of customs officers being irresponsible. It seems to me you have solid ground on the questions of privacy. There is no doubt about that, but I think on the questions of privilege it begins to get somewhat weaker.

Mr. Trister: We suggest to you, as a matter of law, that we feel we are on extremely solid ground on that issue.

Senator Cools: You must be clear as well. Solicitor-client privilege is already protected. The mere fact you could cite those judgments already states and testifies to the fact that it is protected.

Ms Dumont: The protection is the government saying to government functionaries, "Do not interfere with this communication." Protection is only of value if the protection is carried through. As letters to lawyers come through, they are passed, they are not read. Protection is of no value as an idea. It must be imposed upon those people who might read my mail or your mail to me.

It is no comfort to the Canadian Bar Association to say it is already protected. We have come here to say that it will not be protected if this clause stays in.

The Chairman: Thank you both for coming.

We have two more witnesses, honourable senators. I remind members of the committee that I intend to convene the committee *in camera* immediately after we have heard from our next witnesses so that we may discuss our next steps.

du système juridique lui-même. Les rapports entre un avocat et son client font partie de ce système et n'y sont pas subordonnés.

La protection à première vue des communications entre l'avocat et son client est fondée sur le fait que les rapports et les communications entre l'avocat et son client sont essentiels au bon fonctionnement du système juridique.

Je ne sais pas si vous étiez ici, madame le sénateur, lorsque j'ai parlé d'un affidavit qui avait été envoyé à un avocat, copié par les douanes et donné au ministère et à l'avocat du ministère, et qui avait été versé au dossier de l'avocat avant qu'il ne soit présenté à titre de preuve. Voilà ce qui se passe. Même d'après votre propre définition, le secret professionnel s'applique dans ce cas-ci. C'est quelque chose qui jetterait l'opprobre sur l'administration de la justice.

Le sénateur Cools: Le privilège qui protège les déclarations sous serment n'est pas le secret professionnel de l'avocat. C'est un autre privilège qui protège les déclarations sous serment. Ce n'est pas le secret professionnel de l'avocat.

Mme Dumont: C'est inexact.

Le sénateur Cools: Il y a deux sortes de privilèges qui entrent en jeu ici. Les tribunaux eux-mêmes protègent les déclarations sous serment. Le fait qu'elle vous ait été envoyée relève d'un autre privilège. Il y en a deux. Il y a au moins deux privilèges en jeu ici.

Ne vous y méprenez pas. Je ne suis pas en faveur du fait qu'un ministère ou des agents des douanes puissent agir de manière irresponsable. Il me semble que vos arguments sont solides en ce qui concerne la protection de la vie privée. Il n'y a aucun doute à ce sujet. Mais je pense que pour les questions relatives au privilège, vos arguments sont quelque peu plus faibles.

M. Trister: Nous nous permettons de vous dire que, du point de vue juridique, nous estimons que nos arguments sont extrêmement solides sur cette question.

Le sénateur Cools: Vous devez être clairs également. Le secret professionnel de l'avocat est déjà protégé. Le simple fait que vous citiez ces jugements prouve déjà qu'il est protégé.

Mme Dumont: La protection existe si le gouvernement dit à ses fonctionnaires: «N'interceptez pas cette communication.» La protection n'a de valeur que si elle est appliquée. Les lettres adressées aux avocats doivent être exclues et ne pas être lues. La protection n'a aucune valeur si ce n'est qu'une idée. Elle doit être imposée aux gens qui risquent de lire mon courrier ou le courrier que vous m'envoyez.

L'Association du Barreau canadien ne trouve pas rassurant de se faire dire que le secret professionnel de l'avocat est déjà protégé. Nous sommes venus ici pour vous dire qu'il ne sera pas protégé si cette disposition est maintenue.

Le président: Merci à vous deux d'être venus.

Nous avons deux témoins de plus, honorables sénateurs. Je rappelle aux membres du comité que j'ai l'intention de tenir une réunion à huis clos immédiatement après que nous ayons entendu nos prochains témoins, afin de discuter de la suite de nos travaux.

I would ask the representatives of the Canadian Association of Importers and Exporters and of the Canadian Society of Customs Brokers to come to the table, please.

These two organizations have agreed to appear together. They will be making separate, brief opening statements. I call on Mr. Armstrong first.

Mr. Bob Armstrong, President, Canadian Association of Importers and Exporters: Honourable senators, I appreciate very much this opportunity for the Canadian Association of Importers and Exporters to appear before you this morning to comment on an important piece of legislation, Bill S-23.

I am accompanied by Mr. Worley, who is a very active member of our association. He is the customs manager at Merisel, which is a major importer of computer hardware and software.

Our association supports in principle the initiatives undertaken by the Canada Customs and Revenue Agency to modernize the Customs Act and to bring procedures more in line with today's business realities. Over the last several years, our association has been heavily involved with the agency and its predecessor, Revenue Canada, and even more since the launch of the original customs blueprint by Minister Dhaliwal. A year ago at our spring conference, Minister Cauchon launched the agency's customs action plan.

We have participated in rather lengthy discussions and a long consultation process. We have made numerous submissions to the agency, providing the input of our members across Canada. We represent some 650 companies. While some are the very largest importers, such as our large electronics and automotive retailers, more than 50 per cent are small and medium-sized enterprises.

We support the efforts of the agency where it seeks to streamline the movement of goods and of what we call legitimate trade and travel and where it assists Canadian companies so that we can become more competitive. In Canada, we are introducing world-class customs programs that also protect Canada and Canadians from illegal and illegitimate trade practices.

Although we are very supportive of the concepts of the action plan, the association is not without its concerns and reservations when it comes to the implementation of the programs, such as the Administrative Monetary Penalty System, AMPS, and the Customs Self Assessment initiative, CSA. We certainly strongly support the efforts to improve compliance in order to level the playing field for importers and exporters. It is important to have a system that treats everyone across Canada the same.

We also support the fact that AMPS is a step in the right direction. Today, we have a very archaic seizure approach as a result of administrative errors and infractions. A company can

Je demanderais maintenant aux représentants de l'Association canadienne des importateurs et exportateurs et de la Société canadienne des courtiers en douanes de venir à la table.

Ces deux organisations ont accepté de comparaître ensemble. Leurs représentants feront chacun une brève déclaration liminaire. Je donne d'abord la parole à M. Armstrong.

M. Bob Armstrong, président, Association canadienne des importateurs et des exportateurs: Honorables sénateurs, je vous sais gré de cette occasion qui a été donnée à l'Association canadienne des importateurs et des exportateurs de comparaître devant vous ce matin pour commenter une importante mesure législative, le projet de loi S-23.

Je suis accompagné de M. Worley, membre très actif de notre association. Il est directeur des services à la clientèle de Merisel Canada, qui est un gros importateur de logiciels et de matériel informatique.

Notre association accorde son appui de principe aux initiatives prises par l'Agence canadienne des douanes et du revenu du Canada en vue moderniser la Loi sur les douanes et de réaligner les procédures sur les réalités commerciales d'aujourd'hui. Au cours des dernières années, notre association a travaillé en étroite coopération avec l'agence et son prédécesseur, Revenu Canada, et ce, de façon encore plus intense depuis le lancement par le ministre Dhaliwal du schéma directeur des douanes. Il y a un an, à notre conférence du printemps, le ministre Cauchon a lancé le plan d'action de l'agence en ce qui concerne les douanes.

Nous avons participé à d'interminables discussions et à un long processus consultatif. Nous avons présenté de nombreux mémoires à l'agence, exposant le point de vue de nos membres d'un bout à l'autre du Canada. Nous représentons quelque 650 entreprises. Certaines comptent parmi les plus gros importateurs de ce pays tels que les gros vendeurs au détail de matériel électronique et automobile, mais plus de 50 p. 100 de nos membres sont des PME.

Nous appuyons les efforts de l'agence qui visent à simplifier le mouvement des marchandises et ce que nous appelons le commerce et les déplacements légitimes ainsi que ceux qui aident les entreprises canadiennes à devenir plus concurrentielles. Le Canada est en train de mettre en place des programmes de niveau international en matière de contrôle douanier, qui protègent également le Canada et les Canadiens contre les pratiques commerciales illégales et illégitimes.

Bien que nous soyons très favorables aux concepts du plan d'action, notre association a des réserves et des préoccupations au sujet de la mise en oeuvre de programmes tels que le Régime de sanctions administratives pécuniaires, ou RSAP, et le Programme d'autocotisation des douanes, ou PAD. Nous sommes bien sûr tout à fait en faveur des efforts déployés par l'agence pour améliorer l'observation des règles, et ce, afin d'uniformiser les règles du jeu pour les importateurs et les exportateurs. Il est important d'avoir un système qui traite tout le monde de la même manière d'un bout à l'autre du Canada.

Nous sommes également en faveur du fait que le RSAP est un pas dans la bonne direction. À l'heure actuelle, le système est très archaïque et peut aboutir à des saisies pour une simple erreur ou

have its trucks and goods seized when merely an administrative error was committed. Its plant could be shut down. In that respect, this is a better system.

The greater concern, though, rests with the actual implementation of the program, since the comprehensive regulations are outside Bill S-23 and are still in a draft format.

As well, one of our big concerns centres around the fact that when the agency sought funding from Treasury Board in the amount of \$122 million to embark upon its programs to service us, it fell short and received \$35 million less than was required.

Our concern there, honourable senators, is that the agency needs to be properly funded to ensure that it can afford the proper systems and the training and promotion of its people so that the agency can truly meet the objectives that both businesses and travellers require.

I will briefly outline a couple of our concerns for you. The feeling is that the Administrative Monetary Penalty System is punitive in nature and not corrective. Many unknowns still remain, such as the interpretation of "reason to believe." It is set up so that importers are penalized first and then must seek redress afterwards and it is not necessarily streamlined with other government acts.

There are inequities in the proposals that we have seen so far and there is not yet an operating plan available to ascertain what the actual impact of AMPS will be. There is much verbal discussion. Everything is still in a draft format so we do not know entirely.

Mr. Worley has been involved on the AMPS working group. We do not have all the answers to the questions and concerns, but we are working toward that with senior officials at customs so we are hoping to get those answers.

Customs Self Assessment and carrier re-engineering are the future of the customs programs. As an importer, you will either be in CSA or carrier re-engineering. There is no middle ground. There are some companies that would not qualify for either program now, so they have concerns with which we are working.

Sometimes we think the agency needs a reality check on how to address the numerous exceptions and how to handle those that do not qualify for these new programs. A stop-gap measure may be required, as that is missing in the government assumptions.

Companies have a long way to go with the issue of electronic data interchange. To be honest, that comes from our entire international supply chain. It would be nice if we lived in a world

infraction administratives. Une entreprise peut voir ses camions et sa marchandise saisis à la suite d'une simple erreur administrative. Son usine pourrait même être fermée. À cet égard, le nouveau système est une amélioration.

Ce qui nous préoccupe beaucoup cependant est la mise en oeuvre du programme puisque le règlement détaillé qui le régira ne fait pas partie du projet de loi S-23 et qu'il est encore à l'état d'ébauche.

Par ailleurs une autre de nos grosses préoccupations vient du fait que, lorsque l'agence a demandé au Conseil du Trésor un financement de 122 millions de dollars pour mettre en oeuvre les programmes qui nous sont destinés, elle a reçu 35 millions de dollars de moins que ce qu'il lui fallait.

Notre préoccupation, honorables sénateurs, est que l'agence doit recevoir les fonds nécessaires pour qu'elle puisse financer les systèmes dont elle a besoin, ainsi que la formation et la promotion de son personnel, de manière à ce qu'elle puisse atteindre les objectifs requis par les entreprises et les voyageurs.

Je vais brièvement décrire quelques-unes de nos préoccupations. Nous avons l'impression que le Régime de sanctions administratives pécuniaires est de nature punitive et plutôt que corrective. Il reste encore de nombreuses inconnues dont l'interprétation de l'expression «motifs raisonnables de croire». Le régime est organisé de telle manière que les importateurs sont d'abord pénalisés et doivent ensuite chercher à obtenir réparation; il n'y a pas toujours de correspondance avec les autres lois.

Il y a des inégalités dans les propositions que nous avons vues jusqu'à maintenant, et nous n'avons pas encore pu mettre la main sur un plan de fonctionnement afin d'évaluer l'impact réel qu'aura le RSAP. Il y a eu beaucoup de discussions, tout est encore à l'état d'ébauche et nous ne savons donc pas encore à quoi nous en tenir exactement.

M. Worley participe aux délibérations du groupe de travail sur le RSAP. Nous n'avons pas encore de réponses à toutes nos questions et préoccupations, mais nous y travaillons avec les cadres supérieurs de l'Agence des douanes et nous espérons bien obtenir les réponses que nous cherchons.

Le Programme d'autocotisation des douanes et la Restructuration de la filière des transporteurs sont l'avenir des programmes douaniers. Les importateurs seront soumis soit au PAD soit à la restructuration de la filière des transporteurs. Il n'y a rien entre les deux. Il y a des entreprises qui, à l'heure actuelle, ne seraient admissibles ni à l'un ni à l'autre de ces deux programmes, elles ont donc des préoccupations auxquelles nous nous efforçons de répondre.

Parfois, nous avons l'impression que l'agence aurait besoin d'être confrontée avec la réalité afin de savoir comment gérer les nombreuses exceptions et quoi faire avec les entreprises qui ne sont pas admissibles à ces nouveaux programmes. Il faudra peut-être prendre des mesures intérimaires, ce qui ne figure pas dans les suppositions du gouvernement.

Certaines entreprises ont encore beaucoup à faire avant d'être en mesure d'échanger des données par voie électronique. Pour être honnête, cela provient de notre chaîne d'approvisionnement

where, when something is shipped from the Southern United States, the paperwork would be totally electronic from the exporter, the carrier, the customs broker and the importer. Unfortunately, we are a long way from that.

As I said, we support AMPS in principle. It is better than the seizure approach but we have some work to do with the agency on that.

With respect to the CSA, seven of my member companies are currently in the process of Phase 1. They have found it somewhat bureaucratic. They have concerns. We are working with the agency on that. We believe that it will have to be a little more flexible in the application process for the CSA. What started out as a simple process is becoming very frustrating to those few large importers who are in the first phase.

We intend to continue to be very vocal with our concerns and we expect that the customs authorities will listen, react and adapt accordingly.

Above all, with respect to a customs action plan, business in Canada wants speed, accuracy and simplicity in a cost-effective manner. We believe that, as time goes on, we will achieve those objectives but, unfortunately, with the lack of funding it may take longer than even the agency itself assumes it will take.

That is our other message. We hope that in the future the Government of Canada will properly fund its customs department so that it can perform to the highest level possible.

The Chairman: Thank you, Mr. Armstrong. I take it that you are not recommending any amendments to this bill.

Mr. Armstrong: No, we are not, Mr. Chairman.

Mr. Tom Mountain, Chairman, Canadian Society of Customs Brokers: Honourable senators, I am chairman of the Canadian Society of Customs Brokers. With me today is Carol West, our national President. I am the Executive Vice-President of PBB Global Logistics, a company which was founded in Fort Erie, Ontario some 54 years ago and which today has more than 70 locations throughout Canada and the United States.

I am fortunate to have spent my entire career with PBB. We have come a long way from the days of typewriters and paper processes. If I ever feel I am losing touch with the needs of my customers or the many challenges of Canada Customs, I need only look out my office window at the traffic on the Peace Bridge between Buffalo and Fort Erie.

The Canadian Society of Customs Brokers, founded in 1921, has about 200 members in large and small communities across Canada. Collectively, we employ over 6,000 people and, although the majority of our employment is in large urban areas, we are frequently a significant employer in communities with populations under 10,000. Customs brokers are licensed in

internationale. Ça serait bien si nous vivions dans un monde où, lorsque quelque chose est expédié du sud des États-Unis, la documentation serait entièrement transmise par voie électronique, à partir de l'exportateur jusqu'à l'importateur, en passant par le transporteur et le courtier en douanes. Malheureusement nous sommes loin d'être parvenus à ce stade.

Comme je le disais, nous appuyons le RSAP en principe. Ce régime est préférable au système de saisie, mais il nous reste encore du travail à faire avec l'agence à cet égard.

En ce qui concerne le PAD, sept des entreprises membres de notre association en sont actuellement à la phase 1. Elles la trouvent quelque peu bureaucratique. Elles ont des préoccupations. Nous y travaillons avec l'agence. Nous pensons qu'elle devra faire preuve d'un peu plus de souplesse en ce qui concerne les modalités d'inscription au PAD. Ce qui était au début un processus simple est devenu très frustrant pour les quelques gros importateurs qui en sont à la première phase.

Nous avons l'intention de continuer à exprimer haut et fort nos préoccupations et nous nous attendons à ce que les autorités douanières nous écoutent, réagissent et s'adaptent en conséquence.

Ce que le monde des affaires canadien attend avant tout d'un plan d'action des douanes est exactitude, simplicité, rentabilité. Nous estimons que, à la longue, nous atteindrons ces objectifs mais, malheureusement, étant donné le manque de financement, cela risque de prendre plus longtemps que l'agence ne le pense.

C'est notre autre message. Nous espérons qu'à l'avenir le gouvernement du Canada financera correctement son agence des douanes de manière à ce qu'elle puisse donner le plus haut rendement possible.

Le président: Je vous remercie monsieur Armstrong. J'en conclus que vous ne recommandez aucun amendement au projet de loi.

M. Armstrong: Non, monsieur le président.

M. Tom Mountain, président, Société canadienne des courtiers en douane: Honorables sénateurs, je suis président du conseil d'administration de la Société canadienne des courtiers en douane. Je suis accompagné aujourd'hui de Carol West, notre présidente nationale. Je suis vice-président directeur de PBB Global Logistics, entreprise fondée à Fort Erie, en Ontario, il y a quelques 54 ans et qui aujourd'hui a plus de 70 bureaux au Canada et aux États-Unis.

J'ai la chance d'avoir été toute ma carrière au service de PBB. Nous avons beaucoup évolué depuis l'époque des machines à écrire et des documents sur papier. Si jamais j'ai l'impression de perdre de vue les besoins de mes clients ou les nombreux défis qui se présentent à Douanes Canada, je n'ai qu'à regarder par la fenêtre de mon bureau la circulation sur le Peace Bridge qui relie Buffalo à Fort Erie.

La Société canadienne des courtiers en douane, fondée en 1921, compte quelque 200 membres dans les petites et les grandes villes du Canada. Collectivement, nous employons plus de 6 000 personnes et, bien que la majorité des emplois soient situés dans les grands centres urbains, nous sommes fréquemment un employeur important dans des villes de moins de

accordance with the Customs Act and are legally authorized by importers to act on their behalf.

We appreciate the opportunity to appear before you today. Your work is vitally important to us and we hope that our comments will also be helpful to you as you review this important legislation.

The first thing you should know about us is that everything we do is affected by the Customs Act and its regulations. In turn, our activity, within the framework of legislation such as this, affects the commercial viability of our clients, Canadian importers and exporters. As global trade has increased, the importance of customs brokers to Canadian business has also been assuming greater importance. We play a key role in facilitating the flow of goods through the rapidly-changing and complex requirements of international trade regulation. We do this on behalf of the vast majority of Canadian companies.

Since the implementation of the customs commercial system more than a decade ago, we have been tireless advocates of advances in the customs process, particularly in the area of electronic commerce. We have invested millions of dollars in technology and automation that has benefited not only our clients but CCRA.

Just as customs brokers provide a specialized and cost-effective service to Canadian companies to enhance their ability to compete in world markets, we believe that, by implementing the Customs Self Assessment process and the Administrative Monetary Penalty System, Bill S-23 will also enhance the ability of Canadian companies to compete in world markets. For that reason, we support this legislation. We appreciate the opportunity to comment more specifically on these initiatives.

The implementation of CSA is key to customs strategy for the future. We understand why it is the priority for CCRA and for some of Canada's largest importers. In fact, we are currently working with our importers to manage and meet their needs under CSA, redefining our relationship with them as we go. However, if the target for CSA is 1,000 importers, that still leaves well over 140,000 importers, most of whom are as low risk as CSA clients even though their business systems are not as sophisticated as those needed to qualify for CSA. We must do something for them.

Unfortunately, the priority given to CSA and this legislation has meant that many things, apart from these initiatives, have stood still for four or five years. That was, at first, because of the

10 000 habitants. Les courtiers en douane sont agréés conformément aux dispositions de la Loi sur les douanes et sont légalement mandatés par les importateurs pour agir en leur nom.

Nous vous savons gré de cette occasion de comparaître devant vous aujourd'hui. Votre travail est d'une importance vitale pour nous et nous espérons que nos commentaires vous aideront dans l'étude de cette importante mesure législative.

La première chose que vous devriez savoir à notre sujet est qu'il n'y a pas un seul aspect de nos activités qui ne soit pas touché par la Loi sur les douanes et son règlement. Par ailleurs, les activités que nous poursuivons, dans le cadre de mesures législatives telle que celle-ci, ont une incidence sur la viabilité commerciale de nos clients, les importateurs et les exportateurs canadiens. Au fur et à mesure qu'augmentent les échanges à l'échelle mondiale, l'importance des courtiers en douane pour les entreprises canadiennes augmente également. Nous jouons un rôle essentiel en facilitant la circulation des marchandises conformément aux exigences de plus en plus complexes et en évolution rapide de la réglementation du commerce international. Nous nous acquittons de cette tâche pour le compte de la vaste majorité des entreprises canadiennes.

Depuis la mise en place du système des douanes pour le secteur commercial, il y a plus de 10 ans, nous nous sommes faits les ardents défenseurs de la modernisation du processus douanier, particulièrement en ce qui concerne le commerce électronique. Nous avons investi des millions de dollars dans la technologie et l'automatisation, investissement qui a profité non seulement à nos clients, mais également à l'ADRC.

Tout comme les courtiers en douane fournissent un service spécialisé et rentable aux entreprises canadiennes afin de renforcer leur position concurrentielle sur le marché international, nous estimons que le projet de loi S-23, qui vise à mettre en oeuvre le Régime de sanctions administratives pécuniaires et le Programme d'autocotisation des douanes, renforcera également la capacité des entreprises canadiennes de relever la concurrence sur le marché international. Pour cette raison, nous appuyons cette mesure législative. Nous vous savons gré de cette occasion qui nous a été donnée de formuler des remarques plus précises sur ces initiatives.

La mise en oeuvre du PAD constitue un élément clé de la stratégie des Douanes pour l'avenir. Nous comprenons pourquoi elle représente une priorité pour l'ADRC et certains des plus gros importateurs canadiens. En fait nous travaillons actuellement avec nos importateurs afin de gérer leurs besoins dans le cadre du PAD, et d'y répondre, redéfinissant notre relation avec eux au fur et à mesure que nous progressons. Toutefois, si la cible fixée pour le PAD est d'un millier d'importateurs, cela laisse encore plus de 140 000 importateurs, dont la plupart présentent aussi peu de risque que les clients du PAD, même si leurs systèmes administratifs ne sont pas aussi perfectionnés que ceux qu'il faut avoir pour être admissible au PAD. Il faut faire quelque chose pour eux.

Malheureusement, la priorité accordée au PAD et à cette mesure législative a eu pour conséquence que beaucoup d'autres dossiers sont au point mort depuis quatre ou cinq ans. Au début,

customs blueprint consultation process itself, then because of Y2K priorities, and now because of CSA and AMPS.

One of our priorities during the blueprint consultation was enhancement in the area of electronic commerce, including such things as broader availability of electronic release processes, implementation of a one-step process and electronic adjustment, all of which would have broad benefit. None of these has received the priority it deserves. Along with the evaluation of CSA during the next two years to determine the feasibility of expanding it more broadly, it is our hope that we will have the opportunity to review the CSA processes to evaluate the feasibility of offering some of them as stand-alone options for small and medium-sized business. It is also our hope that the agency will get adequate funding to support important priorities beyond CSA, the most critical of which relate to electronic commerce.

We have consistently supported the development of an effective compliance regime by CCRA as the only way to ensure equitable and fair processes in the customs arena. Compliance with trade-reporting requirements has become a complex business and the decision of an importer or exporter to invest in the knowledge, skills and technology to ensure compliance is a fundamental business decision. The investment can be costly, both in time and resources. It is unfair if competitors can ignore the rules or if non-compliance is simply considered a more cost-effective way to do business. We see the development and implementation of AMPS as the cornerstone of an effective compliance framework.

There is still work to be done. We must see the proposed regulations. We must better understand the systems changes that will be used to monitor infractions and performance. We must explore administrative options that will avoid potential hardships, especially for small business, such as the posting of security bonds rather than payment up front when a penalty will be appealed.

We must participate in a communications strategy that fully informs the business community of its rights and obligations under AMPS. We must have more confidence that the discretion, afforded under this legislation to local and regional officers, will not result in inconsistent application of penalties or decisions to waive rights and obligations. Although Mr. Lefebvre commented to you last week that customs brokers act as a control on the consistency of customs decisions, this is one responsibility we would prefer not to have to assume. We want to examine the training plan for officers, which, in our view, must be extensive and ongoing.

c'était à cause du processus de consultation relatif au Schéma directeur des douanes, puis en raison des priorités en préparation pour l'an 2000 et maintenant à cause du PAD et du RSAP.

L'une de nos priorités pendant les consultations sur le Schéma directeur était le secteur du commerce électronique pour lequel nous prônions des améliorations dont l'accès plus large au processus de dédouanement par voie électronique, la mise en oeuvre d'un guichet électronique unique, et le rajustement de l'échange de données informatisées, mesures qui auraient des avantages pour tout le monde. Aucune de ces mesures n'a reçu la priorité qu'elle mérite. Nous osons espérer que, lors de l'évaluation du PAD, qui aura lieu au cours des deux prochaines années afin de sonder les possibilités d'élargir le programme, nous aurons l'occasion d'examiner les processus du PAD pour voir s'il ne serait pas possible d'offrir certains d'entre eux aux PME à titre d'option séparée. Nous espérons également que l'agence obtiendra un financement suffisant pour appuyer d'importantes initiatives en plus du PAD, dont les plus essentielles concernent le commerce électronique.

Nous avons toujours appuyé l'élaboration par l'ADRC d'un régime d'observation efficace car nous estimons qu'un tel régime est la seule façon d'assurer l'équité des processus dans le domaine des douanes. L'observation des exigences concernant la production de rapports commerciaux est devenue une chose très complexe et la décision d'un importateur ou d'un exportateur d'investir dans les connaissances, les compétences et la technologie afin d'assurer l'observation est une décision d'affaires fondamentale. Un tel investissement peut revenir très cher, en temps et en ressources. Si les concurrents peuvent passer outre aux règles ou si la non-observation est simplement vue comme une manière rentable de faire des affaires, on se retrouve devant des situations injustes. Nous considérons que l'élaboration et la mise en oeuvre du RSAP constituent la pierre angulaire d'un cadre d'observation efficace.

Il reste encore du travail à faire. Nous devons prendre connaissance immédiatement du règlement proposé. Nous avons besoin de mieux comprendre les modifications des systèmes qui serviront à surveiller les infractions et le rendement. Nous devons explorer les options administratives qui permettront d'épargner des difficultés, surtout aux petites entreprises, dont le versement d'un cautionnement de garantie au lieu du paiement pur et simple d'une pénalité lorsque celle-ci fera l'objet d'un appel.

Nous devons participer à l'élaboration d'une stratégie de communication qui informera pleinement les gens d'affaires de leurs droits et de leurs obligations dans le cadre du RSAP. Nous devons recevoir des assurances plus fermes que les pouvoirs discrétionnaires, accordés par cette mesure législative aux agents régionaux et locaux, ne donneront pas lieu à un manque d'uniformité dans l'imposition de pénalités ou dans les décisions d'annuler les droits et les obligations. Bien que M. Lefebvre vous ait dit la semaine dernière que les courtiers en douane jouaient le rôle de contrôleurs de l'uniformité des décisions des agents de douane, c'est une responsabilité que nous préférierions ne pas avoir à assumer. Nous aimerions examiner le plan de formation des agents, formation, selon nous, doit être vaste et permanente.

Thank you again, Mr. Chairman and honourable senators, for the opportunity to comment on these initiatives.

The Chairman: I appreciate the point you make. It is one we hear all too frequently about legislation, that the bill is fine but we must see the regulations to know exactly how the system will work.

The minister was here last week and the officials were here another day. They were closely questioned about the coming regulations. Did you have an opportunity to review the transcript of those meetings?

Mr. Mountain: We did.

The Chairman: You think there are still many questions to be answered. Do you think those questions can be answered before the regulations are actually promulgated?

Mr. Mountain: Some of the questions can be addressed, but, for most of our questions, we must examine the draft regulations.

The Chairman: You are aware there will be a prepublication before promulgation and a consultative process in which you, I assume, will be participating.

Mr. Mountain: We will be participating, yes.

The Chairman: Will that process meet your needs and expectations?

Mr. Mountain: Yes, it will.

The Chairman: Will you have a fair opportunity to speak to the draft regulations in this process?

Mr. Mountain: Yes, we will.

The Chairman: It appears that you have made things abundantly clear, witnesses.

Senator Banks: Do any of you have any questions about the propriety of the search examination process that attends on the goods with which you deal?

Mr. Armstrong: I am not a lawyer, but in terms of the present system as opposed to what is proposed, the terms of search would be slightly different from what they are now.

Senator Banks: I do mean those terms in the proposed bill.

Mr. Armstrong: Our members have not been concerned with that issue.

Senator Stratton: Further, on the issue of moving toward a freer and more open border for access, particularly for goods travelling by truck, train or whatever, does this bill help you in any way?

Mr. Armstrong: Yes.

Senator Stratton: Has it cleaned up the bureaucracy considerably for you?

Je vous remercie encore, monsieur le président et honorables sénateurs, de cette occasion qui nous a été donnée de commenter ces initiatives.

Le président: Je vous sais gré d'avoir soulevé ce point. C'est une remarque que nous entendons trop souvent au sujet des mesures législatives, à savoir que le projet de loi est bien mais qu'on attend de voir le règlement pour savoir exactement comment le système va fonctionner.

Le ministre a comparu devant nous la semaine dernière et ses fonctionnaires peu après. On leur a posé beaucoup de questions sur le règlement qui s'en vient. Avez-vous eu l'occasion d'étudier le compte rendu de ces réunions?

M. Mountain: Oui.

Le président: Vous pensez qu'il reste encore beaucoup de questions sans réponse. Pensez-vous obtenir la réponse à vos questions avant que le règlement ne soit promulgué?

M. Mountain: Nous pouvons obtenir la réponse à certaines de nos questions, mais pour la majorité nous devons examiner le projet du règlement.

Le président: Vous savez qu'il y aura prépublication avant la promulgation et un processus consultatif auquel vous participerez, je suppose.

M. Mountain: Oui nous y participerons.

Le président: Est-ce que ce processus répond à vos besoins et à vos attentes?

M. Mountain: Oui.

Le président: Pensez-vous que vous aurez suffisamment l'occasion de commenter le projet du règlement dans le cadre de ce processus?

M. Mountain: Oui.

Le président: Il me semble que tous les témoins ont été on ne peut plus clairs.

Le sénateur Banks: Est-ce qu'il y en a un parmi vous qui aurait des questions sur le bien-fondé du processus d'examen et de fouilles qui vise les marchandises dont vous vous occupez?

M. Armstrong: Je ne suis pas avocat, mais pour ce qui est du système actuel par opposition à ce qui est proposé, les conditions dans lesquelles se feraient les fouilles seraient légèrement différentes de ce que nous connaissons.

Le sénateur Banks: Je ne veux pas parler des conditions qui se trouvent dans le projet de loi.

M. Armstrong: Nos membres n'ont pas de préoccupation à cet égard.

Le sénateur Stratton: Par ailleurs, en ce qui concerne une plus grande ouverture des frontières et une plus grande liberté de mouvement particulièrement pour les marchandises transportées par camion, par train ou autres, est-ce que ce projet de loi vous aide de quelque manière que ce soit?

M. Armstrong: Oui.

Le sénateur Stratton: Est-ce qu'il a éliminé un nombre considérable de tracasseries administratives pour vous?

Mr. Armstrong: It has, somewhat. Many of the relief systems in the present system work quite well the way they are. With the carrier re-engineering that will start in 2003, it will be necessary to change the process. We had originally designed an initiative in conjunction with Canadian manufacturers and exporters. The initiative was for release on the importers' profile and then payment, on the following month, from business records. Down the road, we would like to have the first step in the evolution of imports being treated from a business system in one's company, which is no different from right now. Our members would withhold payroll taxes for the federal government — for example, domestic GST — and remit them on the month end. What this system is alluding to is that eventually we will get to the point, for example, where the Canada Customs and Revenue Agency would function as one unit. It will continue to do its inspections from the border, but from a commercial process for a company, we hope we will eventually have one audit team from the agency encompassing customs, Corporate Income Tax and the Goods and Services Tax. That would be a more efficient system for government and for us.

Currently, we can have an auditor, for example, from the Goods and Services Tax, an auditor from transfer pricing, an auditor from income tax and various customs auditors for the NAFTA agreement or something else. We believe that, as the system unfolds, it will take time but it will lead to a much better system down the road. It will have some hiccups and some huge challenges.

The Chairman: If there are no further questions, I will thank the witnesses for coming today and for your cooperation with the committee.

The committee continued *in camera*.

M. Armstrong: Oui, dans une certaine mesure. Pour la plupart, les mécanismes de recours prévus dans le système actuel fonctionnent très bien tels qu'ils sont. Avec la restructuration de la filière des transporteurs, qui commencera en 2003, il faudra changer le processus. À l'origine, nous avons conçu une initiative en conjonction avec les manufacturiers et les exportateurs canadiens. Nous proposons que le dédouanement se fasse en fonction du profil de l'importateur et que le paiement se fasse le mois suivant en fonction des pièces commerciales. Ce à quoi nous aimerions finalement arriver, c'est que la première étape du traitement des importations se fasse à partir du système administratif de l'entreprise, ce qui n'est pas différent de ce qui se passe maintenant. Nos membres prélèveraient les charges sociales au nom du gouvernement fédéral — par exemple, la TPS — et les lui remettraient à la fin du mois. Ce à quoi vise le système est qu'un jour, l'Agence des douanes et du revenu du Canada puisse fonctionner comme une seule entité. Elle continuerait à procéder à ses inspections à la frontière, mais à partir du système commercial d'une entreprise; nous espérons qu'un jour nous aurons affaire à une seule équipe de vérification placée sous le contrôle de l'agence, qui englobera les douanes, l'impôt sur le revenu des sociétés et la taxe sur les biens et services. Cela constituerait un système beaucoup plus rentable pour nous et pour le gouvernement.

À l'heure actuelle, nous pouvons recevoir la visite d'un vérificateur pour la taxe sur les biens et services, d'un autre vérificateur pour l'établissement des prix de cession interne, d'encore un autre vérificateur pour l'impôt sur le revenu et de divers autres vérificateurs des douanes dans le cadre de l'ALENA ou autres. Nous croyons que, lorsque le système sera entièrement opérationnel — ce qui va prendre du temps — nous aurons un système nettement supérieur. Il va y avoir d'énormes défis à relever en cours de route et des bosses à aplanir.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, je remercie les témoins d'être venus aujourd'hui. Je vous remercie de votre coopération.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Bar Association:

Daphne E. Dumont, President;
Benjamin J. Trister, Vice-Chair, National Citizenship and
Immigration Law Section;
Tamra L. Thompson, Director, Legislation and Law Reform.

From the Canada Association of Importers and Exporters:

Bob Armstrong, President;
Colin Worley, Secretary-Treasurer of the Association's
Customs and Legislative Committee.

From the Canadian Society of Customs Brokers:

Tom Mountain, Chairman;
Carol West, President.

De l'Association du Barreau canadien:

Daphne E. Dumont, présidente;
Benjamin J. Trister, vice-président, Section nationale du droit
de l'immigration et de la citoyenneté;
Tamra L. Thompson, directrice, Législation et réforme du
droit.

*De l'Association canadienne des importateurs et des
exportateurs:*

Bob Armstrong, président;
Colin Worley, secrétaire-trésorier du Comité des douanes et
de la législation.

De la Société canadienne des courtiers en douane:

Tom Mountain, président du Conseil d'administration;
Carol West, présidente.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chair:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Wednesday, May 16, 2001

Le mercredi 16 mai 2001

Issue No. 10

Fascicule n° 10

Fourth and last meeting on:

Bill S-23, An Act to amend the Customs Act and to
make related amendments to other Acts

Quatrième et dernière réunion concernant:

Le projet de loi S-23, Loi modifiant la Loi sur les
douanes et d'autres lois en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chair*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Kinsella
Beaudoin	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Mahovlich
Cools	Setlakwe
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Beaudoin was substituted for that of the Honourable Senator Bolduc (*May 16, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Kinsella
Beaudoin	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Mahovlich
Cools	Setlakwe
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Beaudoin est substitué à celui de l'honorable sénateur Bolduc (*le 16 mai 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 16, 2001

(13)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:54 p.m., this day, in Room 356-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Lowell Murray presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Beaudoin, Cools, Ferretti Barth, Finnerty, Kinsella, Mahovlich, Murray, PC., Setlakwe, Tunney (10).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

Officials from Canada Customs and Revenue Agency:

Denis Lefebvre, Assistant Commissioner, Customs Branch;

Mary Anne McMahon, Senior Counsel, Legal Services;

Earle Warren, Director General, Major Projects and Development Directorate, Customs Branch;

Stephen Barry, Counsel, Legal Services.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on May 3, 2001, the committee continued its examination of Bill S-23, An Act to amend the Customs Act and to make related amendments to other Acts.

Mr. Lefebvre made a statement and with Ms McMahon, Mr. Warren and Mr. Barry answered questions from members of the committee.

The Chairman read into the record a letter from the Canadian Courier Association addressed to Senator Angus. (*Exhibit No. 5900-1.37/N1-S-23-10 "1"*)

It was moved by the Honourable Senator Cools that the committee move to clause-by-clause study of the bill.

The question being put on the motion, it was adopted on division.

It was agreed to proceed by grouping clauses for which there are no amendments.

It was agreed to stand the title of the bill.

It was agreed that clauses 1 to 10 carry.

It was moved by the Honourable Senator Setlakwe that clause 11 be amended on page 6 by adding after line 32, the following:

“**11.2** (1) The Minister may designate an area as a customs controlled area for the purposes of this section and sections 11.3 to 11.5 and 99.2 and 99.3.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 16 mai 2001

(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 54, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Beaudoin, Cools, Ferretti Barth, Finnerty, Kinsella, Mahovlich, Murray, c.p., Setlakwe et Tunney (10).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Hauts fonctionnaires de l'Agence des douanes et du revenu du Canada:

Denis Lefebvre, sous-commissaire, Direction générale des douanes;

Mary Anne McMahon, avocate-conseil, Services juridiques;

Earle Warren, directeur général, Direction de la conception et de l'élaboration de projets importants, Direction générale des douanes;

Stephen Barry, conseiller juridique, Services juridiques.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 3 mai 2001, le comité poursuit son examen du projet de loi S-23, Loi modifiant la Loi sur les douanes et d'autres lois en conséquence.

M. Lefebvre fait une déclaration et, avec l'aide de Mme McMahon, M. Warren et M. Barry, répond aux questions des membres du comité.

Le président lit aux fins du compte rendu une lettre de l'Association canadienne des entreprises de messagerie à l'attention du sénateur Angus (*pièce n° 5900-1.37/N1-S-23-10«1»*).

Il est proposé par l'honorable sénateur Cools que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi.

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Il est convenu d'adopter globalement les articles qui ne font l'objet d'aucun amendement.

Il est convenu de reporter l'adoption du titre du projet de loi.

Il est convenu d'adopter les articles 1 à 10.

Il est proposé par l'honorable sénateur Setlakwe que l'article 11 soit modifié, par adjonction, après la ligne 33, page 6, de ce qui suit:

«**11.2**(1) Le ministre peut désigner des zones de contrôle des douanes pour l'application du présent article et des articles 11.3 à 11.5, 99.2 et 99.3.

(2) The Minister may amend, cancel or reinstate at any time a designation made under this section.

11.3 No owner or operator of a facility where a customs controlled area is located shall grant or allow to be granted access to the customs controlled area to any person unless the person

- (a) has been authorized by the Minister in accordance with regulations made under section 11.5; or
- (b) is a prescribed person or a member of a prescribed class of persons.

11.4 (1) Subject to subsection (2), every person leaving a customs controlled area, other than for the purpose of boarding a flight with a destination outside Canada, shall

- (a) present himself or herself in the prescribed manner to an officer and identify himself or herself;
- (b) report in the prescribed manner and make *available* to the officer any goods that he or she has acquired through any means while in the customs controlled area; and
- (c) answer truthfully any questions asked by an officer in the performance of his or her duties under this or any other Act of Parliament.

(2) Subsection (1) does not apply to

- (a) persons who are required to present themselves under section 11 or report goods under section 12; or
- (b) prescribed persons or members of prescribed classes of persons in prescribed circumstances.

11.5 The Governor in Council may make regulations

- (a) respecting the authorization of persons under paragraph 11.3(a);
- (b) prescribing persons or classes of persons who may be granted access under paragraph 11.3(b);
- (c) respecting the circumstances in which an authorization under paragraph 11.3(a) may be amended, suspended, renewed, cancelled or reinstated;
- (d) respecting the manner in which a person must present himself or herself under paragraph 11.4(1)(a) and report goods under paragraph 11.4(1)(b); and
- (e) prescribing for the purposes of paragraph 11.4(2)(b) persons or classes of persons who are exempt from the requirements imposed by subsection 11.4(1) and the circumstances in which they are exempted."

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 11, as amended, carry.

It was agreed that clauses 12 to 16 carry.

(2) Le ministre peut modifier, supprimer ou rétablir en tout temps une désignation faite en vertu du présent article.

11.3 Il est interdit au propriétaire ou à l'exploitant d'une installation où est située une zone de contrôle des douanes de permettre, directement ou indirectement, à une autre personne l'accès à cette zone sauf si celle-ci, selon le cas:

- a) est autorisée par le ministre conformément aux règlements pris en vertu de l'article 11.5;
- b) est une personne prévue par règlement ou un membre d'une catégorie de personnes réglementaire.

11.4(1) Sous réserve du paragraphe (2), toute personne qui quitte une zone de contrôle des douanes, à une fin autre que pour embarquer sur un vol à destination de l'étranger, doit:

- a) se présenter à un agent de la manière réglementaire et s'identifier;
- b) déclarer à l'agent de la manière réglementaire les marchandises acquises par tout moyen dans la zone de contrôle des douanes et lui en donner accès;
- c) répondre véridiquement aux questions que lui pose l'agent dans l'exercice des fonctions que lui confère la présente loi ou une autre loi fédérale.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas:

- a) aux personnes qui doivent se présenter en vertu de l'article 11 ou déclarer des marchandises en vertu de l'article 12;
- b) aux personnes prévues par règlement ou aux personnes membres d'une catégorie de personnes réglementaire, dans les circonstances réglementaires.

11.5 Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements:

- a) concernant l'autorisation des personnes pour l'application de l'alinéa 11.3a);
- b) désignant les personnes ou les catégories de personnes dont l'accès à une zone de contrôle des douanes peut être approuvé en vertu de l'alinéa 11.3b);
- c) concernant la modification, la suspension, le renouvellement, la révocation ou le rétablissement d'une autorisation accordée en vertu de l'alinéa 11.3a);
- d) concernant la manière selon laquelle une personne doit se présenter en vertu de l'alinéa 11.4(1)a) et déclarer des marchandises en vertu de l'alinéa 11.4(1)b);
- e) désignant, pour l'application de l'alinéa 11.4(2)b), les personnes et les catégories de personnes qui sont exemptées des exigences imposées par le paragraphe 11.4(1) et les circonstances d'exemption.»

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 11 modifié.

Il est convenu d'adopter les articles 12 à 16.

It was moved by the Honourable Senator Setlakwe that clause 17 be amended on page 8 in the French version, by replacing line 33 with the following:

“et qui doit faire la”

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 17, as amended, carry.

It was agreed that clauses 18 to 57 carry.

It was moved by the Honourable Senator Setlakwe that clause 58 be amended on page 34, in the French version, by replacing,

a) lines 16 and 17 with the following:

“(13) Les renseignements qui ne peuvent être communiqués en raison du paragraphe (11) ne peuvent, à”;

(b) line 24 with the following:

“ve ou réglementaire ou la règle de pratique exigeant la communica-”; and

(c) line 28 with the following:

“à une disposition législative ou réglementaire ou la règle de pratique”

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Setlakwe that clause 58 be amended on page 44, in the French version, by replacing line 6 with the following:

“la décision de cette cour ou, en cas de”

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 58, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Setlakwe that clause 59 be amended on page 65 by replacing lines 41 and 42 with the following:

“accordance with article RE 601 of the *Letter Post Regulations* of the Universal Postal.”

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 59, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Setlakwe that clause 60 be amended on page 66, in the French version, by replacing line 12 with the following:

“(b) examiner les marchandises qu’elle a impor-”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Setlakwe that clause 60 be amended on page 66 by adding after line 16, the following:

“99.2 (1) An officer may search any person leaving a customs controlled area, other than a prescribed person or a member of a prescribed class of persons who may be searched under subsection (2), if the officer suspects on reasonable grounds that the person has secreted on or about

Il est proposé par l’honorable sénateur Setlakwe que l’article 17 soit modifié, par substitution, dans la version française, à la ligne 33, page 8, de ce qui suit:

«et qui doit faire la»

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d’adopter l’article 17 modifié.

Il est convenu d’adopter les articles 18 à 57.

Il est proposé par l’honorable sénateur Setlakwe que l’article 58 soit modifié

a) par substitution, dans la version française, aux lignes 16 et 17, page 34, de ce qui suit:

«(13) Les renseignements qui ne peuvent être communiqués en raison du paragraphe (11) ne peuvent, à»;

b) pas substitution, dans la version française, à la ligne 24, page 34, de ce qui suit:

«ve ou réglementaire ou la règle de pratique exigeant la communica-»; et

c) par substitution, dans la version française, à la ligne 28, page 34, de ce qui suit:

«à une disposition législative ou réglementaire ou la règle de pratique»

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l’honorable sénateur Setlakwe que l’article 58 soit modifié, par substitution, dans la version française, à la ligne 6, page 44, de ce qui suit:

«la décision de cette cour ou, en cas de»

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d’adopter l’article 58 modifié.

Il est proposé par l’honorable sénateur Setlakwe que l’article 59 soit modifié, par substitution, aux lignes 40 et 41, page 65, de ce qui suit:

«prévus à l’article RE601 du *Règlement de la poste aux lettres* de la Convention postale universelle».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d’adopter l’article 59 modifié.

Il est proposé par l’honorable sénateur Setlakwe que l’article 60 soit modifié, par substitution, dans la version française, à la ligne 12, page 66, de ce qui suit:

«(b) examiner les marchandises qu’elle a impor-».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l’honorable sénateur Setlakwe que l’article 60 soit modifié, par adjonction, après la ligne 15, page 66, de ce qui suit:

«99.2(1) Un agent peut fouiller toute personne qui quitte une zone de contrôle des douanes, autre qu’une personne visée par règlement ou une personne qui est membre d’une catégorie de personnes réglementaire qui peut être fouillée en vertu du paragraphe (2), s’il soupçonne, pour des motifs

their person anything in respect of which this Act or the regulations have been or might be contravened, anything that would afford evidence with respect to a contravention of this Act or the regulations or any goods the importation or exportation of which is prohibited, controlled or regulated under this or any other Act of Parliament.

(2) An officer may, in accordance with the regulations, search any prescribed person or member of a prescribed class of persons leaving a customs controlled area.

(3) An officer who is about to search a person under this section shall, on the request of the person, immediately take that person before the senior officer at the place where the search is to be conducted.

(4) A senior officer before whom a person is taken by an officer shall, if the senior officer agrees with the officer that under subsection (1) or (2), as the case may be, the person may be searched, direct that the person be searched or, if the senior officer does not so agree, discharge the person.

(5) No person may be searched by an officer who is not of the same sex and, if there is no officer of the same sex at the place at which the search is to be conducted, an officer may authorize any suitable person of the same sex to conduct the search.

99.3 (1) An officer may, in accordance with the regulations and without individualized suspicion, conduct a non-intrusive examination of goods in the custody or possession of a person leaving a customs controlled area.

(2) An officer may examine any goods in the custody or possession of a person leaving a customs controlled area and open or cause to be opened any baggage, package or container and take samples of the goods in reasonable amounts, if the officer suspects on reasonable grounds that this Act or any other Act of Parliament administered or enforced by the officer or any regulations made under it have been or might be contravened in respect of the goods.

(3) An officer may, at any time, open or cause to be opened, inspect and detain any baggage, package or container found abandoned in a customs controlled area.

99.4 The Governor in Council may make regulations

(a) prescribing persons or classes of persons who may be searched under subsection 99.2(2);

(b) respecting, for the purposes of subsection 99.2(2), the circumstances and manner in which searches are to be conducted and the types of searches that may be conducted; and

(c) respecting, for the purposes of subsection 99.3(1), the manner in which examinations are to be conducted and the machines, instruments, devices or other apparatuses or classes of machines, instruments, devices or apparatuses that may be used to conduct examinations.”

raisonnables, qu'elle dissimule sur elle ou près d'elle tout objet d'infraction, effective ou éventuelle, à la présente loi ou à ses règlements d'application, tout objet permettant d'établir une pareille infraction ou toute marchandise d'importation ou d'exportation prohibée, contrôlée ou réglementée en vertu de la présente loi ou de toute autre loi fédérale.

(2) Un agent, peut, conformément aux règlements, fouiller une personne visée par règlement ou une personne qui est membre d'une catégorie de personnes réglementaire si cette personne quitte une zone de contrôle des douanes.

(3) Dès que la personne qu'il va fouiller, en application du présent article, lui en fait la demande, l'agent la conduit devant l'agent principal du lieu où la fouille sera effectuée.

(4) L'agent principal devant qui une personne est conduite par un agent, selon qu'il est d'accord ou non avec ce dernier pour procéder à une fouille en vertu des paragraphes (1) ou (2), fait fouiller ou relâcher la personne.

(5) L'agent ne peut fouiller une personne de sexe opposé. Faute de collègue du même sexe que celle-ci sur le lieu où la fouille sera effectuée, il peut autoriser toute personne de ce sexe présentant les qualités voulues à y procéder.

99.3 (1) Dans les cas prévus par règlement, l'agent peut, sans soupçon précis, procéder à l'examen discret de marchandises en la garde ou en la possession d'une personne qui quitte une zone de contrôle des douanes.

(2) L'agent peut examiner les marchandises en la garde ou la possession d'une personne qui quitte une zone de contrôle des douanes et dont il soupçonne, pour des motifs raisonnables, qu'elles ont donné ou pourraient donner lieu à une infraction soit à la présente loi, soit à toute autre loi fédérale à l'égard de laquelle il a des fonctions d'exécution ou de contrôle d'application, soit aux règlements d'application de ces lois, ainsi qu'en ouvrir ou faire ouvrir tout bagage, colis ou contenant ou en prendre des échantillons en quantités raisonnables.

(3) Un agent peut, en tout temps, ouvrir ou faire ouvrir, inspecter et détenir tout bagage, colis ou contenant abandonné dans une zone de contrôle des douanes.

99.4 Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements:

a) désignant les personnes ou les catégories de personnes qui peuvent être fouillées en vertu du paragraphe 99.2(2);

b) concernant les circonstances dans lesquelles une fouille peut être effectuée, la manière d'effectuer la fouille et le type de fouille qui peut être effectuée dans ces circonstances, pour l'application du paragraphe 99.2(2);

c) concernant la manière selon laquelle un examen peut être effectué en vertu du paragraphe 99.3(1) et les machines, instruments, dispositifs et autres appareils et les catégories de ces appareils qui peuvent être utilisés pour cet examen.»

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 60, as amended, carry.

It was moved by the Honourable Senator Setlakwe that clause 61 be amended on page 69, in the English version, by replacing,

(a) lines 5 and 6 with the following:

“investigate an alleged offence under any Act of Parliament or of the legislature of a province subject to”;

(b) lines 10 and 11 with the following:

“respect of the alleged offence may be taken, if that official believes on reasonable grounds”;

(c) line 13 with the following:

“offence and will be used in the”;

(d) line 15 with the following:

“offence, solely for those purposes”;

(e) lines 30 and 31 with the following:

“(ii) a person whom that official has reasonable grounds to believe may have committed an”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 61, as amended, carry.

It was agreed that clauses 62 to 67 carry.

It was moved by the Honourable Senator Setlakwe that clause 68 be amended on page 78 by replacing lines 11 to 14 with the following:

“section 110, cancel or reduce a penalty assessed under section 109.3 or an amount demanded under section 124 or refund an amount received under any of sections 117 to 119 within”.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 68, as amended, carry.

It was agreed that clauses 69 to 76 carry.

It was moved by the Honourable Senator Setlakwe that clause 77 be amended on page 85 by replacing lines 40 to 47 and on page 86 by replacing lines 1 to 9 with the following:

“77. Section 141 of the Act is replaced by the following:

141. (1) The Commissioner, on application by a person whose interest in a conveyance detained under subsection 97.25(2) or in goods or a conveyance seized as forfeit under this Act has been determined under section 139 or ordered under section 139.1 or 140 to be unaffected by the seizure or detention, shall direct that

(a) in the case of goods or a conveyance the forfeiture of which has become final, the goods or conveyance, as the case may be, be given to the applicant; and

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 60 modifié.

Il est proposé par l'honorable sénateur Setlakwe que l'article 61 soit modifié, dans la version anglaise:

a) par substitution, aux lignes 5 et 6, page 69, de ce qui suit:

«investigate an alleged offence under any Act of Parliament or of the legislature of a province subject to»;

b) par substitution, aux lignes 10 et 11, page 69, de ce qui suit:

«respect of the alleged offence may be taken, if that official believes on reasonable grounds»;

c) par substitution, à la ligne 13, page 69, de ce qui suit:

«offence and will be used in the»;

d) par substitution, à la ligne 15, page 69, de ce qui suit:

«offence, solely for those purposes»;

e) par substitution, aux lignes 30 et 31, page 69, de ce qui suit:

«(ii) a person whom that official has reasonable grounds to believe may have committed an».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 61 modifié.

Il est convenu d'adopter les articles 62 à 67.

Il est proposé par l'honorable sénateur Setlakwe que l'article 68 soit modifié, par substitution, aux lignes 12 à 16, page 78 de ce qui suit:

«L'article 110, annuler ou réduire une pénalité établie en vertu de l'article 109.3 ou une somme réclamée en vertu de l'article 124 ou rembourser un montant reçu en vertu de l'un des articles 117 à 119, dans les trente jours suivant la».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 68 modifié.

Il est convenu d'adopter les articles 69 à 76.

Il est proposé par l'honorable sénateur Setlakwe que l'article 77 soit modifié, par substitution, aux lignes 36 à 42, page 85, et aux lignes 1 à 12, page 86, de ce qui suit:

«77. L'article 141 de la même loi est remplacé par ce qui suit:

141.(1) Sur demande d'une personne qui a obtenu, respectivement au titre de l'article 139 et en vertu des articles 139.1 ou 140, une décision ou une ordonnance portant que la saisie ou la détention ne porte pas atteinte à son droit, le commissaire lui fait remettre:

a) dans le cas de marchandises ou d'un moyen de transport dont la confiscation est devenue définitive, les marchandises ou le moyen de transport;

(b) in the case of a conveyance detained under subsection 97.25(2), the conveyance be given to the applicant.

(1.1) If goods or a conveyance that is to be given to the applicant has been sold or disposed of, an amount calculated on the basis of the interest of the applicant in the goods or conveyance at the time of the contravention or use, as determined under section 139 or ordered under section 139.1 or 140, shall be paid to the applicant.

(2) The total amount paid under subsection (1.1) in respect of goods or a conveyance shall, if the goods or conveyance was sold or otherwise disposed of under this Act, not exceed the proceeds of the sale or disposition, if any, less any costs incurred by Her Majesty in respect of the goods or conveyance, and, if there are no proceeds of disposition, no payment shall be made pursuant to subsection (1.1)."

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 77, as amended, carry.

It was agreed that clauses 78 to 87 carry.

It was moved by the Honourable Senator Setlakwe that clause 88 be amended on page 90 by replacing line 34 with the following:

"taux déterminé, calculés sur les"

The question being put on the motion, it was adopted.

It was agreed that clause 88, as amended, carry.

It was agreed that clauses 89 to 112 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the Bill, as amended, be adopted.

It was agreed that the Chairman report the bill, as amended, at the next sitting of the Senate.

It was agreed that the following documents form part of the record of the committee:

- the letter of April 24, 2001 respecting the opening and inspection of mail from the Privacy Commissioner of Canada to the Minister of Citizenship and Immigration;

- the letter of the Minister of Citizenship and Immigration addressed to the Privacy Commissioner. (*Exhibit No. 5900-1.37/N1-S-23-10 "2"*); and

- the letter from the Canadian Courier Association addressed to Senator Angus. (*Exhibit No. 5900-1.37/N1-S-23-10 "1"*).

The Chairman informed members that Bill C-18, An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act would likely be referred to the committee and that the provinces and

b) dans le cas d'un moyen de transport retenu en vertu du paragraphe 97.25(2), le moyen de transport.

(1.1) Si des marchandises ou un moyen de transport qui sont censés être remis à la personne ont été vendus ou aliénés, il est versé à cette dernière une somme dont le calcul est basé sur la contre-valeur de son droit sur ceux-ci au moment de l'infraction ou de l'utilisation, telle que cette contre-valeur est fixée dans la décision ou l'ordonnance rendue respectivement au titre de l'article 139 et en vertu des articles 139.1 et 140.

(2) En cas de vente ou d'aliénation sous une autre forme de marchandises ou d'un moyen de transport à l'égard desquels un versement est effectué au titre du paragraphe (1.1), le montant du versement ne peut être supérieur au produit éventuel de la vente ou de l'aliénation, duquel sont soustraits les frais afférents aux marchandises ou au moyen de transport supportés par Sa Majesté; dans les cas où aucun produit ne résulte d'une aliénation effectuée en vertu de la présente loi, il n'est effectué aucun versement au titre du paragraphe (1.1).»

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 77 modifié.

Il est convenu d'adopter les articles 78 à 87.

Il est proposé par l'honorable sénateur Setlakwe que l'article 88 soit modifié, par substitution, à la ligne 35, page 90, de ce qui suit:

«taux déterminé, calculés sur les»

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu d'adopter l'article 88 modifié.

Il est convenu d'adopter les articles 89 à 112.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi modifié.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi modifié à la prochaine séance du Sénat.

Il est convenu d'insérer dans le compte rendu du comité les documents suivants:

- La lettre du 24 avril 2001 concernant l'ouverture et l'inspection du courrier provenant du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada à l'intention du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration;

- La lettre du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration adressée au Commissaire à la protection de la vie privée (*pièce n° 5900-1-37/N1-S-23-10 «2»*);

- La lettre de l'Association canadienne des entreprises de messagerie à l'intention du sénateur Angus (*pièce n° 5900-1-37/N1-S-12-10 «1»*).

Le président informe les membres du comité que le projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces sera vraisemblablement

territories should be invited to make representations to the committee.

At 8:04 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Tōnu Onu

Clerk of the Committee

renvoyé au comité et que les provinces et territoires devraient être invités à faire part de leurs points de vue au comité.

À 20 h 04, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 16, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill S-23, An Act to amend the Customs Act and to make related amendments to other Acts, met this day at 5:54 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: We have before us Bill S-23, An Act to amend the Customs Act and to make related amendments to other Acts.

Honourable senators will recall that yesterday we heard from, among others, the Canadian Bar Association, which expressed various reservations on certain aspects of the bill, and in particular, subclause 59(4). They asked for one or another of the draft amendments that they put forward.

It was the view of the committee, having heard that, that we should have another meeting with officials from CCRA, Canada Customs and Revenue Agency. Our old friend, Mr. Lefebvre, is here, I believe for the third time, to help us with this.

Before you leave, Mr. Lefebvre, I will read into the record another letter that was passed to me by Senator Angus. I have not asked the clerk to distribute it because it is in only one language. I will read it into the record. I believe a copy has been sent to you so that you can give us your comments on it. This is from the Canadian Courier Association. According to Senator Angus, they too were seeking the opportunity to appear, but we had not heard from them before this, nor was their name, on the original list, supplied to us by Senator Angus. I will read it into the record and ask for your comments, and the committee will decide where it wants to go after that.

[*Translation*]

Mr. Lefebvre, Assistant Commissioner, Customs Branch, Canada Customs and Revenue Agency: Mr. Chairman, I am grateful for the opportunity to address the Committee, after the presentation made by representatives of the Canadian Bar Association.

[*English*]

In their presentation, the Canadian Bar Association objected to subclause 59(4), and used as its argument current deficiencies they believe exist with regard to the opening of import mail. I will address the association's comments from three perspectives.

The first is operational process. They commented that our operational process was flawed. I believe that it would be useful to outline the current process that we follow in discharging our responsibilities with respect to import mail.

Our agency plays a fundamental role in preventing inadmissible goods from entering the country. It also works with other government agencies to prevent inadmissible people from entering

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 16 mai 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi S-23, Loi modifiant la Loi sur les douanes et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 17 h 54 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Nous étudions le projet de loi S-23, Loi modifiant la Loi sur les douanes et d'autres lois en conséquence.

Les honorables sénateurs se souviendront que nous avons entendu hier, parmi d'autres témoins, les représentants de l'Association du Barreau canadien qui ont exprimé diverses réserves sur certains aspects du projet de loi, et en particulier sur le paragraphe 59(4), et ont demandé l'adoption de l'un ou l'autre des projets d'amendement qu'ils ont proposés.

Ayant entendu ce témoignage, le comité a décidé qu'il serait utile de discuter à nouveau avec les responsables de l'ADRC, c'est-à-dire l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Notre vieil ami, M. Lefebvre, est ici pour la troisième fois, je crois, afin de nous aider à ce sujet.

Avant votre départ, monsieur Lefebvre, je donnerai lecture d'une autre lettre que m'a transmise le sénateur Angus. Je n'ai pas demandé au greffier de la distribuer, parce que je ne l'ai qu'en anglais. Comme je l'ai dit, je vais en donner lecture. Je crois qu'une copie vous a été envoyée pour que vous puissiez nous faire part de vos commentaires. La lettre nous vient de l'Association canadienne des entreprises de messagerie. Selon le sénateur Angus, l'Association souhaitait comparaître devant le comité, mais nous n'en avons pas entendu parler auparavant et le nom de l'Association ne figurait pas sur la liste originale que nous a transmise le sénateur Angus. J'en donnerai lecture, puis je vous demanderai vos observations. Le comité décidera ensuite de ce qu'il convient de faire.

[*Français*]

M. Lefebvre, sous-commissaire, Direction générale des douanes, Agence des douanes et du revenu du Canada: Je suis reconnaissant, à son avis, dans les dispositions concernant l'ouverture des envois postaux d'origine étrangère. Je vais aborder les observations de l'Association sous trois angles.

[*Traduction*]

Dans son exposé, l'Association du Barreau canadien s'est opposée au paragraphe 59(4) en s'appuyant sur des lacunes qui existeraient, à son avis, dans les dispositions concernant l'ouverture des envois postaux d'origine étrangère. Je vais aborder les observations de l'Association sous trois angles.

Le premier est celui du processus opérationnel. L'Association est d'avis que notre processus opérationnel a des lacunes. Je crois qu'il serait utile de présenter un aperçu du processus que nous appliquons à l'égard des envois postaux d'origine étrangère.

Notre agence joue un rôle fondamental quand il s'agit d'empêcher des marchandises interdites d'entrer dans le pays. Nous travaillons également de concert avec d'autres organismes

the country and in combating organized crime and terrorism. The CCRA fulfills the same role for goods entering Canada through international mail. We frequently intercept contraband in the postal and courier streams, as well as regulated, controlled or prohibited goods.

Customs officers do have the authority to open international mail packages to verify their contents when they have reasonable grounds for suspecting that they contain tariffable goods or regulated, controlled or prohibited goods. This authority exists to ensure that proper duties and taxes are paid and that the entry of goods into Canada conforms to federal law.

The major proportion of international mail material is not opened by the CCRA at all. Typically, if the weight, size and physical characteristics of the item suggest it contains only correspondence, it is released immediately to Canada Post for delivery. Last year, for example, customs mail centres received 350 million pieces of international mail, and customs opened and examined 770,000 of those.

Based on the risk indicators and an examination, customs officers determine whether goods should be detained, referred to an appropriate government agency for potential noncompliance with federal law, or seized.

Unless related to the specific offence, customs officers are instructed not to read or photocopy mail. The customs enforcement manual gives instructions on the procedures for postal processing. More specifically, part 4, chapter 3, paragraph 5 of the manual, including the note that is part of paragraph 5, reads as follows:

5. It should be noted that the customs officer must have reasonable grounds to suspect that the mail item has "goods" before he or she can open the mail item. If there is no reason to suspect there are goods contained within the item, then the item cannot be opened.

In order to be the least intrusive possible, I note that we use X-rays extensively to determine whether there are goods in the package or the envelope.

A note that is part of the same paragraph 5 reads:

It must be emphasized that under no circumstances are customs officers to read any correspondence contained in the mail item. However, the definition of correspondence does not apply to invoices, packing slips or sales receipts.

These comments go directly to some of the assertions that were made by the representatives of the bar.

I would like also to bring to your attention that in March of this year, the Privacy Commissioner conducted a thorough investigation of how we process mail. In his report, he stated that

fédéraux pour empêcher l'entrée au Canada de personnes indésirables et pour combattre le crime organisé et le terrorisme. L'ADRC remplit le même rôle à l'égard des marchandises qui arrivent au Canada sous forme d'envois postaux internationaux. Nous interceptons fréquemment parmi les articles envoyés par la poste et par messagerie des produits de contrebande ainsi que des marchandises réglementées, contrôlées et prohibées.

Les agents des douanes sont autorisés à ouvrir les envois postaux internationaux pour en vérifier le contenu lorsqu'ils ont des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils renferment des biens assujettis au Tarif ou des marchandises réglementées, contrôlées ou prohibées. Ces pouvoirs ont été prévus pour garantir le versement des taxes et droits requis et pour s'assurer que les marchandises arrivant au Canada sont conformes aux lois fédérales.

En très grande majorité, les envois postaux internationaux ne sont pas du tout ouverts par l'ADRC. En général, si le poids, les dimensions et les caractéristiques physiques permettent de croire qu'un envoi ne contient que de la correspondance, l'envoi est immédiatement dédouané et livré à Postes Canada pour transmission au destinataire. L'année dernière, par exemple, les centres de courrier des douanes ont reçu 350 millions d'envoi internationaux dont 770 000 seulement ont été examinés et ouverts.

Les agents des douanes déterminent, en fonction d'indicateurs de risque et d'un examen, si les marchandises doivent être retenues, renvoyées à un autre organisme pour non-observation possible d'une loi fédérale ou saisies.

À moins qu'ils ne soupçonnent une infraction particulière, les agents des douanes ne sont pas autorisés à lire ou à photocopier du courrier. Le manuel de l'exécution des douanes donne des directives précises sur le traitement des envois postaux. Plus particulièrement, le paragraphe 5, chapitre 3, partie 4 du manuel prévoit ce qui suit:

5. Il y a lieu de noter que l'agent des douanes doit avoir un motif raisonnable de soupçonner que l'envoi contient des «marchandises» avant de pouvoir l'ouvrir. S'il n'y a aucune raison de soupçonner que l'envoi contient des marchandises, on ne peut pas l'ouvrir.

Je voudrais ajouter que, pour préserver le plus possible le caractère confidentiel des renseignements personnels, nous utilisons beaucoup les rayons X afin de déterminer si un colis ou une enveloppe contient des marchandises.

Le paragraphe 5 du manuel contient en outre la note suivante:

Il est important d'insister sur le fait que les agents des douanes ne doivent jamais, quelles que soient les circonstances, lire une lettre contenue dans un envoi. Toutefois, la définition d'une lettre ne s'applique pas aux factures, bordereaux d'expédition ou reçus d'achat.

Ces observations répondent directement à certaines des assertions présentées par les représentants du barreau.

Je voudrais également porter à votre attention le fait qu'en mars dernier, le commissaire à la protection de la vie privée a mené une enquête approfondie sur nos méthodes de traitement du courrier.

he found no evidence of illegality or impropriety. The activities in question are being carried out lawfully, and I quote:

...by officials of the CCRA on behalf of Citizenship and Immigration Canada under the authority of Acts of Parliament, in good faith, and for the legitimate public policy purpose of seeking to intercept fraudulent documents.

I would add that the commissioner also looked at the overall processing of mail. The investigation was not limited to what we do with immigration documents. I have left with the clerk a copy of the press release issued by the Privacy Commissioner, containing the conclusions of his investigation.

The bar also asserted that what we propose is contrary to the Charter. We beg to differ. Indeed, we assert the contrary.

Bill S-23 proposes to amend the Customs Act to provide for the examination of mail being exported from Canada. The association questioned the standard of reasonable grounds as a basis for the authority to examine the mail, and suggested that this standard is not in accordance with the Charter. The standard for examining imported mail for goods is suspicion on reasonable grounds. This same standard is proposed for the examination of export mail. This standard has been approved in Charter challenges by the highest courts in the customs context. In the seminal case of *Simmons v. The Queen*, the Supreme Court said as follows:

People do not expect to be able to cross international borders free from scrutiny. It is commonly accepted that sovereign states have the right to control both who and what enters their boundaries. For the general welfare of the nation, the state is expected to perform this role. Without the ability to establish that all persons who seek to cross its borders and their goods are legally entitled to enter the country, the state would be precluded from performing this crucially important function. Consequently, travelers seeking to cross national boundaries fully expect to be subject to a screening process.

This approach has also been taken in other court cases.

Therefore, we are confident that these standards are appropriate with regard to land borders. I believe the principle is the same under the Charter, it would apply to mail and would be supported by courts if a Charter challenge were launched.

The Chairman: Honourable senators, you will also have received this afternoon, from the clerk, an exchange of correspondence between the Privacy Commissioner, Mr. Radwanski, and the Minister of Citizenship and Immigration, the Honourable Elinor Caplan. That material was sent to us by the Canadian Bar Association because it was referred to at our meeting yesterday.

Dans son rapport, il a dit qu'il n'a rien découvert qui lui permette de croire à des gestes incorrects ou illicites de notre part. Il a conclu que nos activités sont licites et qu'elles sont, et je cite:

[...] accomplies en toute bonne foi par des agents de l'ADRC au nom [de Citoyenneté et Immigration Canada] en vertu de lois fédérales, et leur objectif visant à intercepter de faux papiers est légitime.

J'ajouterai que le commissaire a également examiné l'ensemble de l'opération de traitement du courrier. Son enquête ne s'est pas limitée à ce que nous faisons des documents d'immigration. J'ai laissé au greffier un exemplaire du communiqué publié par le commissaire à la protection de la vie privée au sujet des conclusions de son enquête.

Le barreau a également affirmé que ce que nous proposons est contraire à la Charte. Non seulement nous ne sommes pas d'accord, mais nous soutenons le contraire.

Le projet de loi S-23 propose de modifier la Loi sur les douanes afin d'autoriser l'examen du courrier exporté du Canada. L'Association a contesté le critère des «motifs raisonnables» utilisé comme base du pouvoir d'examiner le courrier, soutenant que ce critère est incompatible avec la Charte. Le critère d'examen des envois postaux d'origine étrangère pour y trouver des marchandises se fonde sur des soupçons s'appuyant sur des «motifs raisonnables». Le même critère est proposé pour l'examen des envois postaux destinés à l'exportation. Ce critère a été entériné par nos plus hauts tribunaux dans des contestations fondées sur la Charte dans un contexte douanier. L'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Simmons c. La Reine* fait autorité dans ce domaine. On y trouve le passage suivant:

En effet, les gens ne s'attendent pas à traverser les frontières internationales sans faire l'objet d'une vérification. Il est communément reconnu que les États souverains ont le droit de contrôler à la fois les personnes et les effets qui entrent dans leur territoire. On s'attend à ce que l'État joue ce rôle pour le bien-être général de la nation. Or, s'il était incapable d'établir que tous ceux qui cherchent à traverser ses frontières ainsi que leurs effets peuvent légalement pénétrer dans son territoire, l'État ne pourrait pas remplir cette fonction éminemment importante. Conséquemment, les voyageurs qui cherchent à traverser des frontières internationales s'attendent parfaitement à faire l'objet d'un processus d'examen.

D'autres décisions judiciaires sont basées sur la même approche.

Nous ne doutons pas par conséquent que ce critère s'applique aux frontières terrestres. Je crois que le même principe s'appliquerait aux envois postaux en vertu de la Charte et serait appuyé par les tribunaux en cas de contestation judiciaire.

Le président: Honorables sénateurs, le greffier devrait également vous avoir remis cet après-midi un échange de correspondance entre le commissaire à la protection de la vie privée, M. Radwanski, et la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, l'honorable Elinor Caplan. Ces documents nous ont été envoyés par l'Association du Barreau canadien parce qu'ils avaient été mentionnés au cours de notre séance d'hier.

We will now deal with the matter you have addressed, Mr. Lefebvre. I wish to flag to you that before you go, I will want to hear your views on the Canadian Courier Association's position.

Senator Banks: I am asking this question for instruction. The existing act and the proposed new bill both use as the criteria under which mail can be opened by your officers: mail over 30 grams for which there is reasonable grounds to suspect that it may contain goods.

Four good-sized pieces of letterhead folded into a normal-sized envelope weigh more than 30 grams. I assume that there is the means at hand for these officers to X-ray mail to find out whether there is anything hard in there, or a computer chip, which would show up in an X-ray, or a piece of microfilm, which I think would show up. These officers can also feel the envelope without opening it to determine whether or not there is something hard inside.

Can you describe to me what kind of goods might be contained in those four pieces of paper?

To get more specific, do you regard documents as goods?

Mr. Lefebvre: The word in the act is "tariffable goods." Anything of value whatsoever, including a false immigration document, is a tariffable good.

Senator Banks: A false document would be a tariffable good. What other kind of document would be a tariffable good?

Mr. Lefebvre: We can open something that is a tariffable good or any good that is prohibited, controlled or regulated.

Senator Banks: Does it read that way in subclause 59(4)?

Mr. Lefebvre: We can look at that.

Senator Banks: I apologize for not bringing a copy, but I do not think it reads that way. It reads the way you first indicated, which is a good, if I am not mistaken. Subclause 59(4) reads:

at any time up to the time of exportation, may examine any mail that is to be exported and, subject to this section, open or cause to be opened any such mail that the officer suspects on reasonable grounds contains any goods the exportation of which is prohibited, controlled or regulated under any Act of Parliament, and take samples of anything contained in such mail in reasonable amounts;

All of the descriptive words apply to the word "goods." It does not say "prohibited documents." It does not say anything about anything other than goods. I am curious to know, by way of instruction, what kind of goods, tariffable or otherwise, could be contained on four pieces of paper folded inside an envelope.

Nous passons maintenant à la question dont vous avez parlé, monsieur Lefebvre. Je voudrais également vous signaler qu'avant votre départ, j'aimerais connaître votre point de vue sur la position de l'Association canadienne des entreprises de messagerie.

Le sénateur Banks: Je voudrais poser une question pour m'instruire. Aussi bien la loi actuelle que le projet de loi se basent sur les mêmes critères pour justifier l'ouverture du courrier par vos agents: envois de plus de 30 grammes qu'on soupçonne, pour des motifs raisonnables, de contenir des marchandises.

Quatre feuilles de papier à en-tête de bonne taille, pliées et placées dans une enveloppe ordinaire pèsent plus de 30 grammes. Je suppose que les agents peuvent passer ces envois aux rayons X pour déterminer s'ils contiennent des objets durs, une puce électronique ou un microfilm qui apparaîtraient à la radioscopie. Les agents peuvent également déterminer au toucher, sans ouvrir l'enveloppe, si elle contient un objet dur.

Pourriez-vous me dire quel genre de marchandises il serait possible de trouver dans ces quatre feuilles de papier?

Pour être plus précis, je voudrais vous demander ceci: considérez-vous des documents comme des marchandises?

M. Lefebvre: On trouve dans la loi l'expression «marchandises assujetties au tarif». N'importe quel objet de valeur, y compris un faux document d'immigration, constitue une marchandise assujettie au tarif.

Le sénateur Banks: Un faux document constitue une marchandise assujettie au tarif. Quel autre genre de document aurait aussi la même définition?

M. Lefebvre: Nous pouvons ouvrir tout envoi contenant une marchandise assujettie au tarif ou une marchandise réglementée, contrôlée ou prohibée.

Le sénateur Banks: Est-ce que c'est ainsi qu'est libellé le paragraphe 59(4)?

M. Lefebvre: Nous pouvons l'examiner.

Le sénateur Banks: Je m'excuse, je n'ai pas mon exemplaire, mais je ne crois pas qu'il soit libellé ainsi. Il est libellé comme vous l'avez dit en premier. À moins que je ne me trompe, il parle de marchandises. Voici le texte du paragraphe 59(4):

tant qu'il n'y a pas eu exportation, examiner les envois destinés à l'exportation et, sous réserve des autres dispositions du présent article, les ouvrir ou faire ouvrir s'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, qu'ils contiennent des marchandises d'exportation prohibée, contrôlée ou réglementée en vertu de toute autre loi fédérale, ainsi que prélever des échantillons de leur contenu en quantités raisonnables;

Tous les qualificatifs s'appliquent au mot «marchandises». Il n'y a aucune mention de «documents prohibés». Il n'y a mention de rien d'autre que des marchandises. Je suis donc curieux de savoir, pour ma gouverne, quel genre de marchandises, assujetties ou non au tarif, on peut s'attendre à trouver dans une enveloppe contenant quatre feuilles de papier pliées.

Mr. Lefebvre: Mary Anne McMahon, a lawyer with our department, will address this issue.

Ms Mary Anne McMahon, Senior Counsel, Legal Services, Canada Customs and Revenue Agency: I would say, senator, that for the purposes of the Customs Act, "goods" is specifically defined to include documents. An amendment was made to the Customs Act to enable customs officers to work specifically in an immigration context when measures to control the importation of immigration-related documents were put into the Immigration Act.

Senator Banks: Does that act supersede, control or apply specifically to this bill?

Ms McMahon: That act controls the importation of documents, and because documents are included in "goods," it fits into our definition, which allows customs officers to examine mail to determine whether there are documents, the importation of which is controlled under another act. That is because the definition of "goods" includes documents that are controlled under another act.

Senator Banks: I am not a lawyer, Ms McMahon, but would it not be a good idea if this bill were to say "goods as defined in another act?"

Ms McMahon: It is defined right in the Customs Act to include any document.

Senator Banks: In this act?

Ms McMahon: In our Customs Act, yes. This is an amendment to the Customs Act.

Senator Banks: Documents are goods?

Ms McMahon: Yes.

Senator Kinsella: What is the definition of "mail" in the interpretation section?

Ms McMahon: "Mail" is defined in the Canada Post Corporation Act. We defer to that act.

Senator Kinsella: Does that definition include all courier mail?

Ms McMahon: If I recall correctly, that act includes material that isailable. The Canada Post Corporation Act sets out a regime. The concept of courier goods is confusing these days because Canada Post itself is involved in expedited mail delivery services, which some would say are similar to courier services.

Senator Kinsella: Is the definition sufficiently generic that it does cover the carriage of parcels by whatever agency? There are all kinds of people delivering packages nowadays.

Ms McMahon: No, it is not. For example, a distinction is made in the Customs Act between mail within the meaning of the Canada Post Corporation Act that is transported by Canada Post Corporation, and goods imported into the country by courier.

M. Lefebvre: Mary Anne McMahon, qui est avocate à l'Agence, répondra à cette question.

Mme Mary Anne McMahon, avocate principale, Services juridiques Agence des douanes et du revenu du Canada: Je dirai, sénateur, qu'aux fins de la Loi sur les douanes, la définition de «marchandises» comprend expressément les documents. Une modification a été apportée à la Loi sur les douanes pour permettre aux agents de travailler justement dans un contexte d'immigration lorsque des mesures destinées à contrôler l'importation de document reliés à l'immigration ont été inscrites dans la Loi sur l'immigration.

Le sénateur Banks: Est-ce que cette loi s'applique dans le contexte du projet de loi?

Mme McMahon: Cette loi contrôle l'importation de documents et, comme les documents sont compris dans les «marchandises», elle permet aux agents des douanes d'examiner les envois postaux pour déterminer s'ils contiennent des documents dont l'importation est contrôlée par une autre loi. C'est parce que la définition de «marchandises» comprend les documents contrôlés par une autre loi.

Le sénateur Banks: Je ne suis pas avocat, madame McMahon, mais n'aurait-il pas été utile que le projet de loi dise «marchandises selon la définition d'une autre loi»?

Mme McMahon: La définition même de la Loi sur les douanes comprend les documents.

Le sénateur Banks: La définition de la Loi elle-même?

Mme McMahon: Oui. Il s'agissait d'une modification apportée à la Loi sur les douanes.

Le sénateur Banks: Par conséquent, les documents sont des marchandises?

Mme McMahon: Oui.

Le sénateur Kinsella: Quelle est la définition de «courrier» dans la Loi?

Mme McMahon: C'est la définition de la Loi sur la Société canadienne des postes qui s'applique. Nous nous limitons à mentionner cette loi.

Le sénateur Kinsella: Est-ce que cette définition comprend les messageries?

Mme McMahon: Si je me souviens bien, la définition comprend tout article qu'on peut expédier par la poste. La Loi sur la Société canadienne des postes établit un régime. La notion de messagerie est actuellement assez confuse puisque Postes Canada fait maintenant de la livraison accélérée qui, pour beaucoup, est assimilable aux messageries.

Le sénateur Kinsella: La définition est-elle assez générique pour s'appliquer au transport des colis par n'importe quel organisme? De nos jours, il y a toutes sortes de gens qui livrent des colis.

Mme McMahon: Non, elle ne l'est pas. Par exemple, la Loi sur les douanes fait la distinction entre le courrier, au sens à la Loi sur la Société canadienne des postes, qui est transporté par Postes Canada et les marchandises importées dans le pays par un service de messageries.

Senator Kinsella: Could you describe what happens at ports of entry when expedited packages, of whatever size, arrive in Canada from Federal Express, Purolator, or the many others in the business of sending packages? I have a sense of what happens with postal packages, but I am not sure about courier packages.

Mr. Lefebvre: If we are suspicious, we currently have the power to examine and search them. The Canada Post Act imposes restrictions on the opening of mail. The provisions in the Customs Act that we are talking about override the restriction in the Canada Post Act, and bring items that come into Canada through Canada Post to the same level of examination as any other item through any other mode. That is the purpose.

Senator Banks: I have not seen this supposed statement, Mr. Lefebvre, but we heard yesterday from the bar association that the minister, among others, has said that "random checks" of mail occur. Would you please comment on that for the record?

Mr. Lefebvre: The first step, when a parcel comes in on the conveyor belt, is that the officer must have reason to believe that there are goods in there. The second step is, the officer looks at the indicators for that particular week or month to see if it is higher risk or lower risk. The low-risk items are not opened and the higher-risk ones are. That is the applicable procedure.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: A bill is often drafted to correct a deficiency or some other concern. What are the main differences between the previous act and the proposed one? What do you basically intend to do with this bill?

When a new bill is drafted, its purpose is to amend or improve things. So what are we talking about here? We already have a CCA Act and now this bill. Is the purpose to amend the Act or to improve it? Why did you draft a new act?

Mr. Lefebvre: First, this bill allows us to harmonize collection provisions with the corresponding provisions of the Income Tax Act and other Acts in order to streamline our work at the Agency and also to harmonize the private sector, the lawyers, others who deal with collection and indeed all measures that apply to collection. When this bill is enacted, we will basically have the same provisions for collection of amounts owing under any of the applicable acts, which will simplify things for everyone.

The bill also contains some minor technical amendments. The main purpose of the amendments is to allow us to put in place radically new ways of processing persons and goods entering Canada by air, land or water. As for goods, self-assessment of duties is going to change in a very significant way how we

Le sénateur Kinsella: Pouvez-vous décrire ce qui se passe aux bureaux d'entrée à l'arrivée de colis de n'importe quelle taille convoyés par Federal Express, Purolator ou un autre des nombreux services de messageries qui s'occupe du transport de colis? Je crois savoir ce qui se passe dans le cas des envois postaux, mais je ne suis pas sûr de ce qui se fait dans le cas des messageries.

M. Lefebvre: Si nous avons des soupçons, nous sommes autorisés à procéder à un examen et à une fouille. La Loi sur la Société canadienne des postes impose des restrictions sur l'ouverture du courrier. Les dispositions de la Loi sur les douanes dont nous parlons prendraient le pas sur ces restrictions, assujettissant donc les envois postaux d'origine étrangère à la même procédure d'examen que n'importe quel autre article arrivant par n'importe quel mode de transport. Voilà l'objet de ces dispositions.

Le sénateur Banks: Je n'ai pas vu cette déclaration, monsieur Lefebvre, mais les représentants de l'Association du Barreau canadien nous ont affirmé hier que le ministre aurait dit entre autres que le courrier est soumis à des «vérifications au hasard». Auriez-vous l'obligeance de nous donner votre avis sur cette question?

M. Lefebvre: À l'arrivée d'un colis sur le convoyeur, l'agent doit en premier avoir une bonne raison de croire qu'il contient des marchandises. Deuxièmement, l'agent examine les indicateurs de risque de la semaine ou du mois pour déterminer si le colis présente ou non un risque élevé. Les articles à risque peu élevé ne sont pas ouverts, tandis que les autres le sont. C'est la procédure qui s'applique.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Il arrive souvent qu'un projet de loi soit rédigé en fonction de mesurer un correctif face à certaines lacunes ou préoccupations. Quels sont les modifications marquantes entre la loi précédente et la loi proposée, et quels sont vos intentions fondamentales en ce qui a trait à ce projet de loi?

Quand on rédige une nouvelle loi, c'est pour amender ou pour améliorer les choses, mais de quoi s'agit-il ici? Il y avait une loi sur l'Agence des douanes. Maintenant, une autre loi qui va s'imposer à la précédente. Est-ce pour l'améliorer ou la modifier? Pourquoi avoir rédigé cette nouvelle loi?

M. Lefebvre: D'une part, cette loi nous permet d'harmoniser des dispositions relatives à la perception avec les mêmes dispositions de la Loi sur l'impôt sur le revenu et d'autres lois, afin de faciliter notre travail à l'agence, mais aussi pour harmoniser le secteur privé, les avocats et les autres qui s'occupent de la perception, en fait, pour harmoniser toutes les mesures qui s'appliquent à la perception. Une fois que cette loi sera en vigueur, lorsqu'on percevra une dette sur l'agence, que ce soit en vertu d'une loi ou d'une autre, nous aurons essentiellement les mêmes dispositions, et ce sera plus simple pour tout le monde.

Nous avons aussi profité de ce projet de loi pour faire quelques modifications techniques et assez secondaires, somme toute, à la loi. Le but principal des amendements que nous proposons est de nous permettre de mettre en vigueur des nouvelles façons, radicalement nouvelles, de donner la mainlevée pour les biens et

process goods at customs and will allow a transition from a transactional mode of operation to a mode based on pre-approved importers. These new procedures were essentially suggested by and negotiated with the private sector during the past two years. The same thing will happen with passengers. With these amendments, we will be able to fundamentally change the way we clear travellers at the border by granting pre-approval when we know who they are. This will expedite movement of travellers and will allow the Agency to use its resources to identify travellers with a higher risk.

Senator Ferretti Barth: I have a question about mail. With free trade and globalization, the volume of mail will undoubtedly increase. You mentioned that only 770,000 parcels out of 350 million were opened and examined. The figure I had was 30 million.

Will mail opened by customs inspectors searching for illegal goods or information be placed in a plastic envelope, as often happens when envelopes are torn? Is the addressee entitled to know why his or her mail was opened?

Mr. Lefebvre: You noted that I mentioned two figures for opened parcels. What I said the last time is that we receive about 350 million pieces of mail annually. More than 320 million of these items are examined in bulk. These are essentially huge containers filled with letters only. We allow Canada Post to process the letters. We examine 30 million remaining items which include goods, but with primary sorting, we only open less than one million items.

We examined 25 to 30 million pieces of mail, but we only opened less than one million items because of primary sorting. With the application of risk indicators, more than 29 million of these items were not opened. But we did examine them to determine where they came from and we assessed them using other factors.

As to the second part of your question concerning whether the addressee knows if we have opened a parcel, the answer is yes. According to our procedures, adhesive tape is applied to the parcel indicating that it was opened by customs or a note to that effect is inserted in the package. Of course, the parcel is carefully sealed. All damaged parcels that were opened by customs were not necessarily damaged by customs. There are other players in the process.

Do we inform the addressee of the reason why the parcel was opened? The answer is no. We simply indicate that we exercised our right to open a package entering Canada. There was evidence suggesting that the parcel may contain prohibited items but, once

les personnes qui se présentent à nos frontières, que ce soit par le mode aérien, terrestre ou maritime. Pour ce qui est des biens, nous avons l'autocotisation des douanes qui nous permettra de complètement changer notre façon de faire à la douane, et de passer d'un mode transactionnel à un mode d'importateurs approuvés à l'avance. Ces nouvelles façons de faire ont essentiellement été demandées et négociées avec le secteur privé au cours des deux dernières années. Ce sera la même chose pour ce qui est des voyageurs. Nous allons pouvoir, au préalable, en raison de ces amendements, changer fondamentalement la façon dont nous allons donner la mainlevée aux voyageurs qui se présentent à la frontière en leur donnant l'approbation à l'avance, en sachant qui se présente, et cela facilitera l'entrée des voyageurs tout en nous permettant davantage de dépenser nos ressources pour identifier les voyageurs qui présentent un risque plus élevé.

Le sénateur Ferretti Barth: J'ai une question concernant la correspondance. Avec le libre-échange et la mondialisation, on aura une circulation de correspondance plus large et plus grande. Vous avez mentionné que seulement 770 000 colis sur 350 millions ont été ouverts et examinés, alors que le chiffre que j'avais était 30 millions.

La correspondance ouverte par les agents de vérification à la recherche de marchandise ou d'information illégale, sera-t-elle mise dans une enveloppe en plastique, tout comme cela se produit souvent lorsque les enveloppes sont déchirées? Est-ce que le destinataire a le droit de savoir pourquoi on a ouvert sa correspondance?

M. Lefebvre: Vous notez que j'ai utilisé deux chiffres pour les colis ouverts. Ce que j'ai dit la dernière fois, c'est que nous recevons environ 350 millions d'articles postaux par année. Plus de 320 millions de ces articles sont regardés en vrac. Ce sont essentiellement d'immenses contenants qui ont seulement des lettres et nous donnons la permission à Poste Canada de faire acheminer ces lettres. Les 30 millions comprenant des biens, nous les examinons, mais le tri primaire fera en sorte que nous ouvrirons moins d'un million de ces articles.

Nous avons examiné entre 25 et 30 millions d'articles postaux, mais moins d'un million d'articles ont été ouverts, à cause du tri primaire. Nous avons des facteurs de risques, nous les avons mis en application, et plus de 29 millions de ces colis n'ont pas été ouverts. Mais nous les avons examinés pour savoir d'où ils provenaient, et nous les avons évalués selon certains autres critères.

Quant à la deuxième partie de votre question, à savoir si le destinataire sait que nous avons ouvert le colis, la réponse est oui. Notre procédure veut que nous mettons un ruban gommé sur le paquet, ce qui indique que le colis a été ouvert par les douanes, ou bien une note est insérée à l'intérieur du colis, indiquant que les douanes ont ouvert le colis. Évidemment, le colis aura été refermé avec beaucoup de soin. Tous les colis endommagés ouverts par les douanes n'ont pas nécessairement été endommagés par les douanes. Ils y a d'autres intervenants dans le processus.

Quant à savoir si le destinataire est informé du motif pour lequel nous avons ouvert le paquet, la réponse est non. Nous indiquons simplement que nous avons exercé notre droit d'ouvrir un colis qui entre au Canada. Il y avait certains indices qui nous

we have checked it, we simply indicate that it was opened by customs.

Senator Ferretti Barth: I would rather talk about mail, not parcels. Let's say I receive a letter which was opened by the Customs Agency with no explanation. I am a citizen and I have privacy rights. How can you open my mail and not say anything? I have no way of finding out why you opened my mail. Are there people who react to these procedures? Do they simply say: "Well, it's the government, it's the customs agency that opened it?" There must be a reaction. This is not fair. If I receive for my birthday a greeting card which was opened and placed in a plastic bag with no explanation, I would want to know the reason. The customs agency would say there was a reasonable ground. An envelope containing a greeting card weighs less than 30 grams. What are those reasonable grounds that justify opening our mail?

Mr. Lefebvre: There is a huge volume of mail. We do not open letters weighing less than 30 grams. But if we have reasonable grounds or if we suspect that a parcel or envelope should be opened, we rely on risk indicators that are constantly updated to choose the parcels and envelopes to be opened. We cannot publicise these indicators and they do change frequently. Moreover, as I mentioned earlier, the right to privacy at the border is not the same as it is inside our borders. This is a necessary evil because we have to protect Canadians against harmful objects that may be imported.

Senator Ferretti Barth: Let me make an assumption. The right to privacy is recognized inside the nation but not at its borders. Thus customs are assumed to be in a neutral zone, wherein the government can apply this act.

Mr. Lefebvre: Your argument is not wrong.

[English]

Senator Finnerty: What percentage of the 770,000 items of mail that are opened are found to be unacceptable? Would a half or a quarter contain something illegal?

Mr. Lefebvre: We intercept through the mail a fairly large number of prohibited, regulated or controlled items. There are quite a few instances where people who have not properly declared what is in a package must pay duties and taxes. Recently, we have stepped up our alert on foot-and-mouth disease on meat coming through the mail. We were surprised, when we started opening all packages from certain countries, at the number of times we found meat or cheese.

Senator Banks: Ms Caplan, in her letter to Mr. Radwanski, wrote:

permettaient de penser qu'il y avait peut-être lieu d'interdire ce colis, mais une fois qu'il a été ouvert, nous indiquons simplement qu'il a été ouvert par les douanes.

Le sénateur Ferretti Barth: Je veux plutôt parler de correspondance que de colis. Disons que je reçois une lettre que l'agence des douanes a ouverte, sans recevoir aucune explication. Je suis un citoyen qui a des droits à la vie privée, et vous ne me dites rien? Je n'ai aucun recours pour savoir pourquoi vous avez ouvert ma correspondance. Est-ce que des gens ont eu des réactions face à ces procédures, où la population dit: «Ah! Bon, c'est le gouvernement, ce sont les douanes qui l'ont ouvert». Ils doivent avoir une réaction. Ce n'est pas juste. Si je reçois une carte de souhaits pour mon anniversaire et que l'enveloppe a été ouverte et mise dans un sac de plastique sans aucune explication, j'ai le droit d'en connaître les raisons. L'agence des douanes dira qu'il y avait un motif raisonnable. Une enveloppe contenant une carte de souhaits pèse moins de 30 grammes. Quels sont ces motifs raisonnables pour ouvrir notre correspondance?

M. Lefebvre: Compte tenu du nombre, la correspondance arrive en très grande quantité. Nous n'ouvrons pas de lettres de moins de 30 grammes. Si par contre, nous avons des motifs raisonnables, ou si nous soupçonnons qu'il y a lieu d'ouvrir un colis ou une enveloppe, nous nous basons sur des facteurs de risques, qui sont constamment mis à jour, pour choisir les colis et les enveloppes que nous devons ouvrir. Ces facteurs de risques, nous ne pouvons pas les afficher sur la place publique, et ils varient assez fréquemment. Finalement, comme je l'ai mentionné plus tôt, le droit à la vie privée à la frontière est moindre qu'à l'intérieur des frontières tel que c'est affirmé, et c'est un mal nécessaire afin de nous permettre d'assurer aux Canadiens une protection essentielle contre des objets qui pourraient être emportés.

Le sénateur Ferretti Barth: Je vais avancer une hypothèse. Le droit à la vie privée est reconnu à l'intérieur de la nation et non pas aux frontières de celle-ci. Alors, la douane est considérée comme une zone neutre où le gouvernement peut utiliser cette loi.

M. Lefebvre: Votre explication n'est pas mauvaise.

[Traduction]

Le sénateur Finnerty: Quel pourcentage des 770 000 envois qui ont été ouverts contenait des articles illicites? S'agissait-il de la moitié ou du quart?

M. Lefebvre: Nous interceptons dans le courrier un nombre assez important d'articles prohibés, réglementés ou contrôlés. Il y a un bon nombre de cas où des gens qui n'ont pas fait une déclaration appropriée doivent verser des droits et des taxes. Récemment, nous avons adopté des mesures plus strictes pour prévenir l'entrée au Canada d'envois postaux qui pourraient contenir de la viande d'animaux atteints de la fièvre aphteuse. Nous avons été surpris de constater, lorsque nous avons ouvert tous les colis venant de certains pays, du nombre de fois où nous avons trouvé de la viande ou du fromage.

Le sénateur Banks: Dans sa lettre à M. Radwanski, Mme Caplan a écrit ce qui suit:

Since 1995, CIC officers working in concert with Customs inspectors have identified and seized more than 4,000 contraband items from mail and courier shipments.

Senator Cools: What is Senator Banks reading from?

Senator Kinsella: I would like to have some explication from the witnesses of the administrative monetary penalty system. How does that apply under the present regime?

The Chairman: There is a letter on exactly that issue that I was going to read, at least the substantive parts, to the witness, so that he might reply. He has a copy of the letter already.

I would like to see if there is anything further on 59(4), on the privacy and Charter issue raised by the bar yesterday.

Senator Tunney: I want to ask if you get requests from the RCMP about suspicious mail, not involving packages, but information that might be critical to an investigation that they are doing. If so, would you, on proof of warrant, deliver it to them rather than retain custody of it yourself?

I have another question. Would it not be reasonable to suppose that if I have no criminal intent, I would be much more inclined to use the mail, whereas if I did have criminal intent, I would find an alternate delivery method or route?

Are you not dealing with the less suspicious, and perhaps missing the more suspicious delivery methods?

Mr. Lefebvre: To answer the second part of your question first, the purpose of the amendments is to bring postal items to the same level as other modes of transportation. People who, as you mention, may have bad intentions would probably use the mode of transportation where the legal regime gives them more protection. If we give customs officers a lesser right to inspect mail, people who do want to export documents illegally would use that mode of transport because it would be protected by law from scrutiny.

To give you a short answer to your first question, information we receive from law enforcement agencies such as the RCMP, Immigration, or any other department or police force — and very often it will be foreign information from U.S. Customs, Immigration and others — will help us target high-risk items. An investigation, as well as any other information, will help us with a list of indicators of high-risk items.

Senator Tunney: You would deliver mail to the RCMP on request to further their investigation or to confirm their suspicions?

Mr. Lefebvre: If a product that we seize at the border is illegal and deserves to be investigated, such as contraband, it could lead

Depuis 1995, les agents de CIC travaillant de concert avec les inspecteurs des douanes ont trouvé et saisi plus de 4 000 articles de contrebande dans des envois postaux et de messagerie.

Le sénateur Cools: Qu'est-ce que le sénateur Banks est en train de lire?

Le sénateur Kinsella: J'aimerais demander aux témoins des explications au sujet du régime de sanctions administratives pécuniaires. Comment ce régime s'applique-t-il actuellement?

Le président: J'ai une lettre traitant précisément de cette question dont j'avais l'intention de donner lecture pour que le témoin puisse nous donner son avis. Je crois qu'un exemplaire de la lettre lui a déjà été transmis.

Je voudrais d'abord savoir s'il y a autre chose concernant le paragraphe 59(4), la vie privée, la Charte et les autres questions soulevées hier par l'Association du Barreau canadien.

Le sénateur Tunney: J'aimerais savoir si vous recevez de la GRC des demandes concernant des lettres suspectes. Je ne parle pas de colis, mais de renseignement qui pourraient être essentiels pour une enquête en cours. Si oui, est-ce que, sur réception d'un mandat, vous livrez ces lettres à la GRC au lieu de les détenir vous-mêmes?

J'ai une autre question. Est-il raisonnable de supposer que si je n'ai aucune intention criminelle, je serai bien plus tenté d'utiliser la poste, tandis que si je nourrissais une intention criminelle, j'aurais davantage tendance à chercher un autre moyen de livraison ou de transport?

N'êtes-vous pas en train de vous occuper du moyen de transport le moins suspect, en faisant peut-être abstraction des moyens plus susceptibles d'être utilisés par des éléments criminels?

M. Lefebvre: Pour répondre à la seconde partie de votre question, je vous dirai que l'objet des modifications est d'assujettir les envois postaux aux mêmes dispositions que les articles envoyés par d'autres moyens de transport. Les gens qui, comme vous le dites, ont de mauvaises intentions vont probablement choisir le mode de transport à l'égard duquel la loi leur donne le plus de protection. Si les agents des douanes ont des droits d'examen moindres dans le cas des envois postaux, les gens qui veulent exporter illégalement des documents recourraient à ce moyen parce qu'ils seraient alors protégés par la loi.

Je vais essayer de répondre brièvement à votre première question. Les renseignements que nous recevons d'organismes d'exécution de la loi comme la GRC, l'Immigration ou un autre ministère ou service de police, ou très souvent même d'organismes étrangers comme les douanes, l'immigration et d'autres services américains, nous aident à cibler les articles à risque élevé. Une enquête et toute autre information nous aident à établir une liste d'indicateurs d'articles à risque élevé.

Le sénateur Tunney: Transmettriez-vous, sur demande, du courrier à la GRC pour l'aider dans une enquête ou pour confirmer ses soupçons?

M. Lefebvre: Si un produit saisi à la frontière est illicite et mérite de faire l'objet d'une enquête, comme un article de

to the proper law enforcement agency using that information to start or to further an investigation.

Senator Kinsella: Are there categories of mail that you will not open? For example, have you ever opened diplomatic mail?

Mr. Lefebvre: No, we do not open diplomatic mail.

Senator Kinsella: Under what category in the act do you place diplomatic mail, even if you have great suspicion that mail going to a given embassy might contain serious contraband?

Mr. Lefebvre: We do not open diplomats' mail. However, despite diplomatic immunity and all their privileges, diplomats have no right to import prohibited goods into the country. For instance, if we had a detector dog indication on a diplomatic bag, there is a protocol to follow, but the bag will not be allowed into the country unless the embassy officials satisfy us that there are no drugs.

Diplomats have no right to import drugs into the country. We have no right to open their mail. There is a bit of a compromise there. However, if we have reason to believe that they are importing something prohibited into the country, we have the right to detain the item and ask them to either return it, or satisfy us that there is no prohibited good involved.

Senator Kinsella: What about packages coming from Canadian missions overseas or, more particularly, provincial trade offices? Some provinces have official offices outside Canada. Is the correspondence from a provincial trade office, for example, to a company or an individual in Canada categorized as privileged as well?

Mr. Lefebvre: To the best of my knowledge, there is a privilege only for foreign diplomats. Returning Canadian diplomats or people engaged in trade missions abroad do not have any special privileges at customs.

Senator Kinsella: Has your agency examined packages addressed to a parliamentarian, or is that a matter of privilege?

Mr. Lefebvre: It is not privileged. Certainly we have read in the papers, from time to time, that ministers are not immune.

Senator Kinsella: Therefore, a Canadian citizen or landed immigrant outside Canada, running into an immigration or citizenship problem and wishing to write to his or her member of Parliament, could have that correspondence examined by customs, or by you acting on behalf of Immigration Canada. It would not be considered privileged?

Mr. Lefebvre: It is not privileged, but if it is not a falsified document, I cannot think of any example where we would detain such correspondence.

contrebande, il se peut que l'organisme compétent d'exécution de la loi utilise cette information pour ouvrir ou pour compléter une enquête.

Le sénateur Kinsella: Y a-t-il des catégories de courrier que vous n'ouvrez pas? Avez-vous jamais ouvert du courrier diplomatique, par exemple?

M. Lefebvre: Non, nous n'ouvrons pas le courrier diplomatique.

Le sénateur Kinsella: Sous quelle catégorie prévue dans la loi classeriez-vous le courrier diplomatique, même si vous soupçonnez fort que le courrier destiné à une ambassade donnée pourrait contenir des articles de contrebande?

M. Lefebvre: Nous n'ouvrons pas le courrier des diplomates. Toutefois, malgré l'immunité et tous les privilèges diplomatiques, les diplomates n'ont pas le droit d'importer des marchandises prohibées au Canada. Par exemple, si un chien détecteur nous signale un sac diplomatique, il y a une procédure à suivre, mais nous ne laisserons pas le sac entrer dans le pays à moins que les responsables de l'ambassade ne nous persuadent que le sac ne contient pas de drogue.

Les diplomates n'ont pas du tout le droit d'importer des drogues dans le pays. Nous n'avons pas le droit d'ouvrir leur courrier. Il y a des compromis dans ce cas. Toutefois, si nous avons des raisons de croire qu'un diplomate importe des articles interdits, nous avons le droit de les détenir et de demander soit qu'ils soient renvoyés soit qu'on nous prouve qu'ils ne sont pas interdits.

Le sénateur Kinsella: Et qu'en est-il des colis venant des missions canadiennes à l'étranger ou, plus particulièrement, des bureaux commerciaux des provinces? Certaines provinces ont des bureaux officiels à l'étranger. Le courrier adressé par exemple par un bureau commercial provincial à une société ou à un particulier du Canada bénéficie-t-il de privilèges quelconques?

M. Lefebvre: À ma connaissance, seuls les diplomates étrangers ont des privilèges de ce genre. Les diplomates canadiens qui rentrent au pays et les gens qui travaillent dans des missions commerciales à l'étranger n'ont aucun privilège particulier en ce qui concerne les douanes.

Le sénateur Kinsella: Votre agence a-t-elle jamais examiné des colis adressés à un parlementaire? Est-ce un article privilégié?

M. Lefebvre: Non, il n'y a pas de privilège. Les journaux nous confirment d'ailleurs à l'occasion que les ministres n'ont pas l'immunité.

Le sénateur Kinsella: Par conséquent, un citoyen canadien ou un résident permanent qui, se trouvant à l'étranger, a un problème relatif à l'immigration ou à la citoyenneté et qui souhaite écrire à son député pourrait voir sa lettre ouverte par les douanes ou par vous-même, agissant pour le compte d'Immigration Canada. Une telle lettre ne bénéficierait d'aucun privilège?

M. Lefebvre: Non, mais s'il ne s'agit pas d'un faux document, je ne peux penser à aucun motif pouvant nous permettre de saisir une telle lettre.

Senator Kinsella: My point is, are mail communications from citizens to their member of Parliament free from examination by an agent of the administration of government?

Mr. Lefebvre: There are two parts to the answer. First, if the correspondence is less than 30 grams, by law, we will not open it. Second, if it is only slightly more than 30 grams, in practice it is unlikely that we will look at it. We do not look at letters unless there is a strong indication that we should do so. Third, I do not believe that we have ever seized correspondence per se.

Senator Kinsella: Is it not true that one of the current concerns of Immigration Canada is the passage of false immigration documents, and therefore it is asking your agency to intervene?

Many thousands, perhaps hundreds of thousands, of Canadian citizens or landed immigrants who leave Canada for business or travel, and encounter whatever difficulty, need to correspond with their member of Parliament. Correspondence may come from a country from which, based on your experience, you are intercepting a great many forged travel documents. I think Canadians would consider it reasonable for you to watch for correspondence from a given country from which you have intercepted many false documents. When the correspondence is addressed to a member of Parliament — and it may be as thick a document as Bill S-23 — my concern is with the privileges of Parliament and whether or not they are a figment of the imagination of parliamentarians. We have privileged communications with people in penitentiaries.

Mr. Lefebvre: The Canadian Bar Association mentioned yesterday the question of privileges for lawyers. We do not know whether a particular package is going to a member of Parliament or a lawyer.

Senator Kinsella: It would be addressed to the parliamentary precincts, to John Doe or Jane Doe, member of Parliament, Parliament Hill.

Mr. Lefebvre: Again, it may be that the address would be the Parliament, but it is often difficult for us to ascertain whether the recipient will be one person or another. If the bulk of the envelope or the package is such, and other indicators lead us to believe we should look at it, we probably will open it after X-raying it. If we find fraudulent immigration documents, as you said, we would simply refer it to Immigration. If we find nothing of the sort, we would write "Opened by Customs," and send it on.

Senator Kinsella: You have seen the letter from Mr. Radwanski?

Mr. Lefebvre: Yes.

Senator Kinsella: That letter was circulated to members of this committee. Are there parts of what he is saying with which you agree, or do you simply disagree with everything?

Mr. Lefebvre: I agree with the part where he says that we are acting legally, in good faith and without any impropriety. However, he recommended at the end that when we suspect that

Le sénateur Kinsella: Je veux en fait savoir si les communications postales des citoyens avec leur député échappent à l'examen d'un agent du gouvernement?

M. Lefebvre: Je vous donnerai une réponse en deux parties. D'abord, si la lettre a moins de 30 grammes, la loi ne nous autorise pas à l'ouvrir. Ensuite, si elle ne dépasse que légèrement les 30 grammes, il est improbable en pratique que nous l'examinions. Nous n'examinons des lettres que si nous avons d'importants indices qui nous incitent à le faire. Enfin, je ne crois pas que nous ayons jamais saisi des lettres qui n'étaient rien d'autre que des lettres.

Le sénateur Kinsella: N'est-il pas vrai qu'Immigration Canada s'inquiète actuellement de l'envoi de faux documents d'immigration et a donc demandé à votre agence d'intervenir?

Des milliers, peut-être même des centaines de milliers de citoyens canadiens ou de résidents permanents qui font des voyages d'affaires ou d'agrément à l'étranger et qui ont des difficultés quelconques ont besoin d'écrire à leur député. Ces envois peuvent venir d'un pays qui, d'après votre expérience, est la source de nombreux titres de voyage contrefaits. Je crois que les Canadiens trouveraient raisonnable de votre part d'examiner le courrier en provenance d'un pays qui est à l'origine de nombreux documents falsifiés que vous avez interceptés. Dans le cas des envois adressés à des députés — il pourrait s'agir d'un document ayant l'épaisseur du projet de loi S-23 —, je me soucie des privilèges parlementaires, qu'il s'agisse ou non de produits de l'imagination des parlementaires. Nous avons des communications privilégiées avec les détenus dans les pénitenciers.

M. Lefebvre: L'Association du Barreau canadien a mentionné hier la question des privilèges des avocats. Nous ne savons pas si un colis particulier est adressé à un parlementaire ou à un avocat.

Le sénateur Kinsella: L'envoi serait adressé à la Colline parlementaire, il porterait le nom de Jean ou Jeanne X, député(e), Édifices du Parlement.

M. Lefebvre: Encore une fois, l'envoi pourrait être adressé au Parlement, mais il nous est souvent difficile de déterminer avec certitude qui est le véritable destinataire. Si l'enveloppe ou le paquet est d'un certain volume et si d'autres indicateurs nous incitent à croire qu'il est important de l'examiner, nous allons probablement l'ouvrir après l'avoir passé aux rayons X. Si nous trouvons des faux documents d'immigration, comme vous dites, nous les enverrions simplement à l'Immigration. Si nous ne trouvons rien de ce genre, nous apposerions la mention «Ouvert par les douanes», et nous l'enverrions au destinataire.

Le sénateur Kinsella: Avez-vous vu la lettre de M. Radwanski?

M. Lefebvre: Oui.

Le sénateur Kinsella: La lettre a été distribuée aux membres du comité. Y a-t-il des passages que vous acceptez, ou bien rejetez-vous le tout?

M. Lefebvre: Je suis d'accord avec lui lorsqu'il dit que nous agissons dans la légalité, en toute bonne foi et sans gestes incorrects. Toutefois, il nous recommande à la fin, lorsque nous

there are some fraudulent immigration documents in a package or mail item, that we refer the item to Immigration unopened and that they obtain a search warrant to open that package. Given the nature of our business, we do not believe that it would be practical to proceed in that fashion.

Senator Kinsella: Mr. Trister, who appeared before this committee, stated in response to a question from Senator Finnerty:

The Privacy Commissioner suggested to the Minister of Citizenship and Immigration that she obtain a warrant before opening these packages. The minister replied, "We open so many of them that if we had to obtain warrants we would grind to a halt."

How long does it take to get a warrant?

Mr. Lefebvre: It can be a demanding task to obtain warrants, but also, as I mentioned, it depends on the level of privacy you want to accord the item and the threshold that you must meet before a warrant is granted. As I said, we are currently applying the standards approved by the Supreme Court, which are a lower threshold than police forces or law enforcement officers need to demonstrate before they can get a warrant in the domestic situation. We are applying a number of indicators that vary constantly, and we are meeting the standard imposed on us by the law. If you were to impose a higher standard, or the use of warrants, it might bring the whole conveyor belt to a halt.

Senator Kinsella: My assumption is that we receive a great deal of our consumable food products, groceries, in Canada by mail. What are some of the irritants, from your perspective, with which the importers of groceries are faced that may relate to this bill?

Mr. Lefebvre: I do not understand your question.

Senator Kinsella: It is my understanding that the grocery association has an interest in the bill, and I was trying to anticipate what they might say to us and whether they have a response from the department.

Mr. Lefebvre: I think I understand the question. Correct me if I am wrong. We want to put legislation in place to approve what we call "CSA," custom self-assessment. Once we come to know an importer and have a protocol with them whereby they certify what they will import, and they have the security systems in place, we will be satisfied that they are trustworthy and low risk. We allow them to import into the country without checking the transaction, whether it is in a truck or other container.

We control the goods that do not need a second check by other departments. At present, when foodstuff comes into the country, we must alert the Canadian Food Inspection Agency, and they are authorizing those shipment by shipment. We want to launch this in October. It is a big, bold exercise.

soupçonnons qu'un paquet ou un envoi postal contient des documents d'immigration contrefaits, de le renvoyer à l'Immigration sans l'ouvrir. Il recommande en outre à l'Immigration d'obtenir un mandat avant d'ouvrir l'envoi. Compte tenu de la nature de notre travail, nous ne croyons pas qu'il soit possible en pratique de procéder de cette façon.

Le sénateur Kinsella: M. Trister, qui a comparu devant le comité, a dit ce qui suit en réponse à une question de sénateur Finnerty:

Le commissaire à la protection de la vie privée a recommandé à la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration d'obtenir un mandat avant d'ouvrir ces envois. La ministre a répondu: «Nous en ouvrons tant que si nous devons obtenir des mandats au préalable, nous serions complètement immobilisés».

Combien de temps faut-il pour obtenir un mandat?

M. Lefebvre: Il n'est pas facile d'obtenir un mandat. De plus, comme je l'ai mentionné, cela dépend du niveau de protection qu'on veut accorder et du seuil qu'il faut atteindre pour qu'un mandat soit justifié. Comme je l'ai dit, nous appliquons actuellement les critères approuvés par la Cour suprême, qui sont plus stricts que ceux que doivent établir les services de police ou les agents d'exécution de la loi pour obtenir un mandat au Canada. Nous utilisons un certain nombre d'indicateurs qui changent constamment et nous satisfaisons aux critères que nous impose la loi. Si vous deviez imposer des critères plus stricts, comme le recours à des mandats, cela pourrait effectivement immobiliser tout le convoyeur.

Le sénateur Kinsella: Je suppose que nous recevons au Canada beaucoup de produits alimentaires par la poste. À votre avis, quels sont les principaux irritants que les importateurs de produits d'épicerie doivent affronter à cause de ce projet de loi?

M. Lefebvre: Je ne comprends pas votre question.

Le sénateur Kinsella: Je crois savoir que l'association des épiciers s'intéresse au projet de loi. J'essayais d'imaginer ce que ses représentants auraient à nous dire et de savoir si votre agence leur a déjà répondu.

M. Lefebvre: Je crois comprendre la question, mais arrêtez-moi si je me trompe. Nous voulons faire adopter des dispositions au sujet de ce que nous appelons le PAD, ou Programme d'autocotisation des douanes. Lorsque nous connaissons un importateur et avons avec lui un protocole précisant les produits importés et les systèmes de sécurité en place, nous pouvons le considérer digne de confiance et lui attribuer un risque peu élevé. Nous lui permettrions alors d'importer des marchandises sans vérification, qu'elles arrivent par camion ou autrement.

Nous contrôlons les marchandises qui n'ont pas à être vérifiées par d'autres ministères. À l'heure actuelle, lorsque des produits alimentaires arrivent au Canada, nous devons avertir l'Agence canadienne d'inspection des aliments, qui donne les autorisations nécessaires au cas par cas. Nous voulons lancer le nouveau système en octobre. Il s'agira d'une grande et audacieuse initiative.

Senator Kinsella: This is the Customs Self Assessment Program?

Mr. Lefebvre: Yes. The law will be applicable as soon as you pass it. We will be able to implement that new self-assessment starting at the end of October. The importers who approach us and meet the standards to satisfy us that they are trustworthy will be able to use that program immediately. We at customs control the acceptance.

People who are in the business of importing animals, plants, foodstuffs, or other goods that are subject to permits or authorization from other departments, will need to negotiate with those other departments to satisfy them that they are trustworthy and present no risk. When this framework is in place, it will authorize us at customs, at ports of entry, to allow them entry as well as people with just widgets.

Senator Banks: Are there any circumstances in which you or anyone you know of would open internal mail; that is mail sent from one location in Canada to another?

Mr. Lefebvre: Internal mail does not come to us.

Senator Cools: He is from Customs. We would need to talk to Canada Post.

The Chairman: Honourable senators, without reading every word of it into the record, let me give you the sense of a letter given to me by Senator Angus that he received from a Mr. Phil Cahley of the Canadian Courier Association. This concerns the Administrative Monetary Penalty System, otherwise known as AMPS. The letter, dated May 15, 2001, states:

Our association's original support of AMPS was based on the concept of corrective approaches followed by imposition of monetary penalties based on intent that seek compliance through graduated responses. What we have ended up with is a very severe enforcement program.

Throughout the creation of AMPS the corrective nature of the regime has been highlighted. It is our view as well as from opinions expressed by legal counsel specializing in Customs and trade law that the penalty amounts currently set are punitive in nature and has the potential to negatively impact the Canadian trading community.

The principals of a penalty system should be based on intent. There is a significant difference between intentional negligence with the intent to defraud, and negligence due to human or system error. A totally different corrective structure should exist defining different consequences and corrective measures for intentional and non-intentional errors and omissions.

Further along in the letter it states:

...our original proposal of "volumetrics" becomes critical. AMPS places small and large entities under the same compliance onus without taking volumes into consideration and will further exacerbate the level playing field you are

Le sénateur Kinsella: Parlez-vous du Programme d'autocotisation des douanes?

M. Lefebvre: Oui. La loi s'appliquera aussitôt que vous l'aurez adoptée. Nous serons en mesure de mettre en œuvre le nouveau régime d'autocotisation dès la fin d'octobre. Les importateurs qui en font la demande et satisfont aux critères établissant leur fiabilité pourront immédiatement se prévaloir du programme. Aux douanes, nous contrôlerons leur approbation.

Les gens qui importent des animaux, des végétaux, des produits alimentaires et d'autres marchandises devant faire l'objet de permis ou d'autorisations d'autres ministères devront négocier avec ceux-ci pour les convaincre qu'ils sont dignes de confiance et ne présentent pas de risques. Une fois ce cadre mis en place, il permettra aux douanes d'autoriser les importations aux ports d'entrée, de la même façon que nous admettons les voyageurs qui arrivent avec de menus articles.

Le sénateur Banks: Y a-t-il des circonstances quelconques dans lesquelles vous-mêmes ou n'importe qui d'autre pourriez ouvrir du courrier interne, c'est-à-dire du courrier envoyé d'un endroit à un autre à l'intérieur du Canada?

M. Lefebvre: Le courrier interne ne passe pas chez nous.

Le sénateur Cools: Il vient des douanes. Il nous faudrait parler à des gens de Postes Canada.

Le président: Honorables sénateurs, sans en lire le texte intégral, je voudrais vous présenter l'essentiel d'une lettre que m'a transmise le sénateur Angus après l'avoir lui-même reçue de M. Phil Cahley, de l'Association canadienne des entreprises de messagerie. Elle porte sur le RSAP ou Régime de sanctions administratives pécuniaires. Voici ce que dit cette lettre datée du 15 mai 2001:

L'appui initial de notre association au RSAP se basait sur le concept d'approches correctives suivies par l'imposition de sanctions pécuniaires dans le but d'assurer la conformité grâce à des réactions progressives. Mais nous avons abouti à un programme d'exécution particulièrement sévère.

Pendant toute la période de création du RSAP, on a mis en évidence la nature corrective du régime. À notre avis et d'après les opinions exprimées par des conseillers juridiques spécialisés dans le droit commercial et douanier, le montant des sanctions actuellement imposées est de nature punitive et pourrait avoir des effets négatifs sur la communauté commerciale canadienne.

Le principe d'un régime de sanctions devrait se baser sur l'intention. Il y a une importante différence entre la négligence délibérée avec intention frauduleuse et la négligence due à une erreur humaine ou mécanique. Des structures correctives totalement différentes devraient exister selon que les erreurs et les omissions commises sont délibérées ou non.

Plus loin, on lit ce qui suit dans la lettre:

[...] notre proposition initiale fondée sur le volume devient critique. Le RSAP impose la même charge de conformité aux petites et aux grandes entités, indépendamment des volumes en cause, ce qui nous éloignera encore plus des règles du jeu

striving to create. Volumetrics should apply to all traders. The lack of consideration of this proposal due to the CCRA scarcity of systems resources will be a decision hazardous to Canadian traders.

Still further in the letter it states:

Statistical data plays a crucial role with trade but penalties relating to precise data on the nature and technical description of imported goods is troublesome. The definition of "due diligence" to include items included in *The Gazette* relating to proper classification of goods is a further concern. It is not appropriate to subject a trader, perhaps a relatively small business, to onerous fines ranging from \$1,000 to \$25,000, for what may be clerical errors by other parties of which they have little control.

AMPS are monetary penalties that, unlike fines, may be assessed by government officers against a business or person without a trial or without a judicial process or a finding of guilt. The real intent of any program to improve compliance must be based on co-operation and corrective feedback. Penalties should only apply in cases of obvious attempts to defraud or mislead the government.

An additional concern relating to AMPS is with the application of the program and the unbridled discretion that customs officers may have in imposing penalties. You have given assurances that a degree of standardization in the application of the system will be adopted as well as development of a fairness policy to govern application of the new procedures. However, the draft wording, as it currently exists, provides a dangerous amount of discretion to front line customs officers.

I will stop there, honourable senators, because I think that pretty well states their case.

Mr. Lefebvre: Mr. Chairman, as I mentioned yesterday, the AMPS will cover all types of infractions under the Customs Act in a very graduated, tailored way. Presently, we have a regime of seizures and forfeitures that often are too big of a stick for the infraction that has been committed. Also, we do have some monetary penalties, but not for all the infractions; they are just partial. We have had some experience in administering limited monetary penalties.

The goal of the new regime, which was discussed extensively with the industry, is compliance. It is not punitive; it is not to raise revenue. One assertion here is that it should only apply when there is an obvious intent on the part of the importer to defraud. We cannot accept that. Brokers are in the business of advising on imports and presenting accurate documents to customs. If we were to accept that penalties would be payable only when there is an obvious intent to defraud, I think it is quite obvious that importers

uniformes que vous vous efforcez d'établir. Le critère du volume devrait s'appliquer à tous les commerçants. Le refus d'examiner cette proposition par suite du manque de ressources systèmes de l'ADRC sera dangereux pour les commerçants canadiens.

Encore plus loin, on lit ce qui suit:

Les données statistiques jouent un rôle capital dans le commerce, mais les sanctions reliées à des données précises sur la nature et la description technique de biens importés sont inquiétantes. Le fait d'inclure dans la définition de la «diligence raisonnable» les articles figurant dans la Gazette du Canada en ce qui concerne la classification des marchandises est une autre source de préoccupation. Il est injuste d'imposer à un commerçant, qui n'est peut-être qu'une entreprise de taille relativement modeste, des amendes s'échelonnant entre 1 000 \$ et 25 000 \$ pour des erreurs d'écriture commises par des tiers sur lesquels l'entreprise n'a pas de contrôle.

Le RSAP consiste en sanctions monétaires qui, contrairement aux amendes, peuvent être imposées par des fonctionnaires à une personne ou une entreprise sans procès, sans recours judiciaire et sans déclaration de culpabilité. Tout programme destiné à augmenter la conformité doit se baser sur la coopération et la rétroaction corrective. Les sanctions ne devraient être imposées qu'en présence d'une intention frauduleuse évidente ou d'une tentative délibérée de tromper le gouvernement.

Le RSAP a un autre problème: l'application du programme et le pouvoir discrétionnaire sans bornes conféré aux agents des douanes en matière d'imposition de sanctions. Vous nous avez donné l'assurance que le l'application du régime fera l'objet d'une certaine uniformisation et qu'il y aura une politique d'équité régissant l'application des nouvelles procédures. Toutefois, le libellé actuel accorde des pouvoirs discrétionnaires dangereux aux agents des douanes de première ligne.

Je vais m'arrêter là, honorables sénateurs, parce que je crois que ces arguments sont suffisants.

M. Lefebvre: Monsieur le président, comme je l'ai mentionné hier, le RSAP couvre toutes sortes d'infractions à la Loi sur les douanes d'une manière très progressive et très systématique. Nous avons à l'heure actuelle un régime de saisie et de confiscation qui est souvent trop sévère compte tenu des infractions commises. De plus, nous avons bien quelques sanctions pécuniaires, mais pas pour toutes les infractions. Nous avons en outre acquis une certaine expérience dans l'administration de sanctions pécuniaires limitées.

L'objet du nouveau régime, qui a fait l'objet d'importantes discussions avec le secteur privé, est d'assurer la conformité. Il n'est pas punitif et ne vise pas à augmenter les recettes. Selon la lettre, il ne devrait s'appliquer qu'en cas d'intention frauduleuse de l'importateur. Nous ne pouvons pas accepter cet argument. Les courtiers sont là pour conseiller les importateurs et présenter des documents exacts aux douanes. Si nous acceptons de n'imposer des sanctions que dans les cas flagrants d'intention frauduleuse, il

and brokers would not exercise the diligence that, as professionals in the field, they are expected to exercise. They would not make the required investments in systems and people to properly meet their legal obligations.

On the other hand, the penalty system is still under development. Further consultation and adjustment will take place over time. We want a series of penalties that will be an incentive for increased compliance. We are convinced that compliance will greatly increase as a result. We have seen proof in the past that when you apply the proper incentive, compliance goes up quickly because people adjust their systems.

The Chairman: What do you do if there is an obvious intent to defraud? Surely you call the cops, do you not?

Mr. Lefebvre: Yes indeed. We do have an investigation arm, but they are not called upon when things are simply, through lack of proper diligence, incorrectly classified, undervalued, or perhaps in some cases, even non-reported. When we do not see obvious intent to defraud, we do not refer it to the investigation arm for full investigation and prosecution if appropriate.

The Chairman: What happens if you do see an intent to defraud?

Mr. Lefebvre: Then it becomes part of an investigation and possible prosecution.

The Chairman: That being said, if there is no intent to defraud and yet you impose a large penalty — and according to this letter you can impose a penalty of up to \$25,000 on a client, large or small — what recourse does the client have by way of appeal from this administrative decision?

Mr. Lefebvre: There are three levels of appeal. They can immediately inform us that in their view, we have made a mistake. It used to be that if we made a mistake that even we recognized, we had to force them through an appeal process to correct that mistake. Now, if they tell us within 30 days that in their view, we made a mistake, we look at it, and if we agree with them, the penalties are waived immediately. Second, if we do not agree with them, and we think that the penalty should stand, then there is an appeal to the minister, and we have a separate, independent branch to conduct an objective review of the situation. They will accept the representations if they believe they are justified. Third, people can go to court, and we have, in the past, extended the delays that are permitted for the appeal process to take place.

The Chairman: As far as you are aware, has there ever been a Charter case on the basis of natural justice, due process and all that sort of thing?

Mr. Lefebvre: No, not that we are aware.

Senator Cools: I wish to ask a supplementary question on this point of the \$25,000 fine. That is obviously the maximum penalty. Could you describe for us an example that springs to mind of a

est évident que les importateurs et les courtiers ne feraient pas preuve de la diligence attendue de la part de professionnels du domaine. Ils ne feraient pas les investissements nécessaires en ressources humaines et matérielles pour se conformer à leurs obligations.

Par ailleurs, le régime de sanctions est encore en préparation. D'autres consultations et rajustements viendront avec le temps. Nous souhaitons établir une série de sanctions qui vont encourager une plus grande conformité. Nous sommes convaincus que cela peut entraîner une augmentation considérable de la conformité. Nous avons eu la preuve dans le passé que des encouragements appropriés font rapidement monter le niveau de conformité parce que les gens rajustent leurs systèmes.

Le président: Que faites-vous en cas d'intention frauduleuse évidente? Vous appelez sûrement la police, n'est-ce pas?

M. Lefebvre: Bien sûr. Nous avons un service d'enquête, mais nous ne faisons pas appel à lui s'il s'agit simplement d'un manque de diligence, d'une classification incorrecte, d'une sous-évaluation ou peut-être même, dans certains cas, d'articles non déclarés. Si nous ne constatons pas une intention frauduleuse évidente, nous ne demandons pas à notre service d'enquête d'intervenir ou d'intenter des poursuites.

Le président: Et que se passe-t-il en cas d'intention frauduleuse flagrante?

M. Lefebvre: Il y a alors une enquête et peut-être des poursuites.

Le président: Cela étant dit, s'il n'y a pas d'intention frauduleuse, mais que vous imposez quand même une importante sanction — qui, d'après cette lettre, pourrait atteindre 25 000 \$ — à un client, grand ou petit, quel recours ce client a-t-il s'il veut en appeler de cette décision administrative?

M. Lefebvre: Il y a trois niveaux d'appel. Le client peut immédiatement nous informer qu'à son avis, nous avons commis une erreur. Il fut un temps où, même lorsque nous admettions avoir commis une erreur, le client devait recourir à la procédure d'appel pour obtenir une correction. Aujourd'hui, s'il nous dit dans les 30 jours qu'il croit que nous avons fait une erreur, nous examinons le dossier et, si nous sommes d'accord, la sanction est immédiatement annulée. Deuxièmement, si nous n'acceptons pas le point de vue du client et croyons que la sanction doit être maintenue, le client peut interjeter appel auprès du ministre. Dans ce cas, un service distinct et indépendant procède à un examen objectif de l'affaire. Ce service accepte les arguments présentés s'il les juge justifiés. Troisièmement, le client peut s'adresser aux tribunaux. Il nous est arrivé dans le passé de prolonger les délais prévus pour permettre le recours aux tribunaux.

Le président: À votre connaissance, y a-t-il jamais eu une contestation fondée sur la Charte invoquant la justice naturelle, la notion d'application régulière de la loi, etc.?

M. Lefebvre: Non, pas à ma connaissance.

Le sénateur Cools: Je voudrais poser une question supplémentaire au sujet de l'amende de 25 000 \$. C'est évidemment le maximum prévu. Pourriez-vous nous citer un

case and a set of circumstances where the maximum penalty of \$25,000 would be applied?

Mr. Lefebvre: There were two points that I wanted to cover because of the letter and the statements made therein.

They say we should make a distinction between large and small importers. The reference here is to volume. If an importer brings in identical items repeatedly, or in the same shipment with multiple misclassifications, will there be multiple penalties?

We are addressing that concern and Mr. Warren can speak to that. We will talk to the industry. Our goal is not to be absurd; our goal is compliance. The penalty system will apply, if need be, by shipment as opposed to by item, to ensure that it is tailored to the infraction.

Another point raised in the letter is the amount of discretion being granted. I just refer to my comments of yesterday. We aim for consistency in everything we do, including applying and waiving penalties. Our officers will have fairly detailed guidelines and proper training to apply the regime properly.

Senator Cools: It would be helpful to the committee to have an example, as well as some reassurance that these substantial powers will not be abused or exercised poorly.

Mr. Earle Warren, Director General, Major Projects Design and Development Directorate, Customs Branch, Canada Customs and Revenue Agency: There are several aspects to your question. First, the maximum penalty is \$25,000. The vast majority of infractions do not attract that level of penalty. Penalties gradually increase if the offence is repeated. That is a key factor. After a warning, after a small penalty, which can be challenged if it is seen as unfair, and after repeated non-compliance, the penalty goes up. In this graduated scenario, a high penalty is assessed only for a significant offence following warnings and smaller penalties.

Senator Banks: If \$25,000 is the largest penalty, what is the smallest?

Mr. Warren: The penalty for late accounting is \$25.

Senator Banks: Can I be assessed \$25 for a typographical error? The purpose for assessing that penalty would be to impress upon me not to do it again? Is that the objective that Mr. Lefebvre was talking about?

Mr. Warren: We have warnings in all scenarios. It depends on whether the alleged typographical error occurred in an area of critical information. If so, warnings and a penalty could occur. For a simple typographical error, an officer's discretion should be used.

exemple ou un ensemble de circonstances qui justifieraient l'imposition d'une sanction de 25 000 \$?

M. Lefebvre: Il y a deux points que j'aurais voulu mentionner au sujet des arguments présentés dans la lettre.

L'Association dit que nous devrions faire une distinction entre grands et petits importateurs. Je crois qu'on a parlé de volume. Si un importateur fait venir constamment le même article ou s'il y a de multiples erreurs de classification dans la même expédition, faudrait-il imposer des sanctions multiples?

Nous nous occupons de cette question, au sujet de laquelle M. Warren pourra vous en dire plus. Nous en discuterons avec le secteur privé. Notre objectif n'est pas d'être absurdes, mais d'augmenter la conformité. Le régime de sanctions pourrait, si nécessaire, s'appliquer à une expédition plutôt qu'à un article pour s'adapter au degré de gravité de l'infraction.

La lettre parle également des pouvoirs discrétionnaires conférés par la loi. Je voudrais simplement reprendre mes observations d'hier. Nous recherchons la cohérence dans tout ce que nous faisons, y compris l'application et la levée des sanctions. Nos agents auront une formation adéquate et des lignes directrices assez détaillées pour être en mesure d'appliquer le régime d'une façon appropriée.

Le sénateur Cools: Il serait utile pour le comité d'avoir un exemple, ainsi que l'assurance que ces importants pouvoirs ne feront pas l'objet d'abus.

M. Earle Warren, directeur général, Direction de la conception et de l'élaboration de projets importants, Direction générale des douanes, Agence des douanes et du revenu du Canada: Votre question a plusieurs aspects. D'abord, la sanction maximale de 25 000 \$ n'est imposée que dans peu de cas. Les sanctions augmentent progressivement si la même infraction se reproduit. C'est une des caractéristiques clés du régime. Après un avertissement, après une faible sanction — qui peut être contestée si elle est considérée injuste —, après de multiples cas de non-conformité, la sanction augmente. Dans ce scénario progressif, les sanctions élevées ne sont imposées que pour une infraction importante, commise après des avertissements et l'imposition de sanctions d'un montant peu élevé.

Le sénateur Banks: Si la sanction la plus importante et de 25 000 \$, à combien s'élève la plus petite?

M. Warren: La sanction pour comptabilisation en retard est de 25 \$.

Le sénateur Banks: Est-ce que je pourrais être condamné à 25 \$ pour une faute de frappe? L'objet de la sanction est de me persuader de ne pas recommencer, n'est-ce pas? Est-ce là l'objectif dont M. Lefebvre a parlé?

M. Warren: Nous avons des avertissements dans tous les cas. Il faudrait savoir si la faute de frappe en question s'est produite dans un élément d'information d'une importance critique. Si c'est le cas, il peut y avoir des avertissements et une sanction. Pour une simple faute de frappe, l'agent devrait user de son pouvoir discrétionnaire.

Senator Kinsella: Honourable senators, perhaps our witnesses can help us in this regard. Where in this bill is the authority for this AMPS being granted? Is it in clause 62? It is important that we look at that because that clause does not say very much. Do you have the clause there?

The Chairman: That is found at page 74.

Senator Kinsella: Effectively, this is a "Henry VIII" type of bill. We do not know what power we are giving. It will all be done by regulation. The chairman's due process questions are fundamental to our whole system.

Is it your understanding that some draft regulations are in the works? Have any regulations been drafted?

Mr. Lefebvre: Yes, we are working on it. The actual tables of proposed penalties were tabled with a wide array of clients and stakeholders more than a year ago. Different iterations have been circulated with the industry. We have the support of most, but there are always some questions. The regulations are being drafted.

The Chairman: The witnesses testified the other day that all the regulations will be pre-published during the summer. A consultation will take place before they are promulgated.

Senator Kinsella: My concern is that we will, by regulation, effectively give authority to customs officers to decide whether there was intent to circumvent the rules and whether a clerical error was really an intent to beat the system. After that decision has been made, then the officer makes a second decision. Was the importer just being forgetful? Was he really trying to beat the system or not? The officer may say, "We will let you go through, but it will cost you \$1,000." The same situation may arise in the neighbouring customs office, but the officer there decides, "I do not like the colour of your hair, so here is a \$15,000 penalty."

A whole series of judgments are being made. The customs officer is acting as the prosecutor and as the judge who can decide the level of penalty. I am not comforted by a range between \$25 and \$25,000, and that is not simply because I would get the higher penalty because I am not pleasant looking or whatever. Can you give us some assurance on this one? This is a serious issue.

Mr. Lefebvre: We should not over-emphasize the discretion of the customs officers. Most infractions under the Customs Act are either there or they are not there. If you have a certain amount of time to do your accounting and you do not do it, then the penalty is there. The amount for that sort of infraction is set and you must pay. If you do not report something, again the amount is set. The discretion is more at the margins, where the circumstances are not run-of-the-mill lateness or non-reporting or misclassification.

The discretion of customs officers is within a framework of fairly precise guidelines. Our goal — and we have been very candid with business about this — is to have a level of penalties

Le sénateur Kinsella: Honorables sénateurs, les témoins voudront peut-être nous aider à cet égard. Où se trouvent, dans le projet de loi, les pouvoirs concernant ce RSAP? Est-ce à l'article 62? Il est important d'examiner ce point parce que l'article ne dit pas grand-chose. Avez-vous le numéro de l'article?

Le président: C'est à la page 74.

Le sénateur Kinsella: C'est effectivement un projet de loi du type Henry VIII. Nous ne savons pas quels pouvoirs nous conférons vraiment. Tout est fait par règlement. Les questions du président concernant l'application régulière de la loi sont capitales pour tout notre système.

Savez-vous si des projets de règlement sont en préparation? A-t-on déjà rédigé des projets de règlement?

M. Lefebvre: Oui, nous y travaillons. Les tables réelles de sanctions proposées ont été présentées à de nombreux clients et intervenants il y a plus d'un an. Différentes versions ont circulé dans le secteur privé. Nous avons l'appui de la plupart des intéressés, mais on se pose toujours certaines questions. De toute façon, les règlements sont en préparation.

Le président: Les témoins nous ont dit l'autre jour que tous les règlements seront publiés d'avance au cours de l'été. Des consultations auront lieu avant leur adoption.

Le sénateur Kinsella: Je m'inquiète du fait que nous autoriserons, par règlement, les agents des douanes à décider s'il y avait une intention délibérée de tourner la loi ou si une erreur d'écriture était en réalité une tentative de faire échec au système. Après avoir pris une première décision, l'agent en prend une deuxième. Était-ce un simple oubli de la part de l'importateur? Voulait-il en réalité tourner la loi? L'agent pourrait dire: «Nous laisserons passer, mais cela vous coûtera 1000 \$». La même situation pourrait alors se reproduire dans un bureau de douane voisin, mais l'agent prendrait alors que la décision suivante: «Je n'aime pas la couleur de vos cheveux, alors la pénalité sera de 15 000 \$».

Toute une série de jugements seront portés. L'agent des douanes agit comme accusateur et comme juge en fixant le montant de la sanction. Je ne me sens pas à l'aise avec un barème s'échelonnant entre 25 \$ et 25 000 \$. Ce n'est pas seulement parce que je crains de me faire infliger la sanction la plus élevée à cause de mon physique ou d'une autre de mes caractéristiques. Pouvez-vous nous rassurer sur ce point? C'est une question grave.

M. Lefebvre: Nous ne devrions pas surestimer les pouvoirs discrétionnaires des agents. En vertu de la Loi sur les douanes, la plupart des infractions sont claires. Si on vous a accordé un certain temps pour faire votre comptabilité et que vous ne l'avez pas faite, il y aura une sanction. Le montant de la pénalité est fixé, et vous devrez payer. Si vous omettez de déclarer quelque chose, encore une fois le montant est fixé. Les pouvoirs discrétionnaires sont exercés dans les cas limites, lorsque les circonstances vont au-delà d'un simple retard, d'une omission ou d'une classification erronée.

Les pouvoirs discrétionnaires des agents des douanes s'inscrivent dans un cadre délimité par des lignes directrices assez précises. Notre objectif — et nous avons été très francs à ce sujet

that is more than the cost of doing business. We have situations right now where the penalties are fixed by statute, and because it is much cheaper to pay the penalty than to comply, companies will fail to report. They will pay the prescribed penalty for not reporting and move on. We have not been able to adjust quickly because it is in the statute and takes a long time to change.

By putting it into regulations, with due pre-publication and consultation, we will be able to achieve our goal of having a set of penalties tailored to the infraction.

The Chairman: Honourable senators, we have had four meetings on this bill. You have heard what you have heard and read what you have read. The question is: Is there anything more that you want this committee to do on this bill, or do you wish to proceed to clause-by-clause study tonight?

Senator Kinsella: I think we should hear from the Canadian Courier Association on this. I do not think we need to have the officials back. They have given their view of this bill. As has been stated here, there has been consultation with the industry. That first paragraph that you read, Mr. Chairman, seems to indicate that they did not get what they thought they were getting. I think we should have one more meeting to which we should invite the Canadian Courier Association. Perhaps there are others from whom we should hear.

Senator Banks: First, I would like to thank the witnesses for their candour and for being so forthright. I think that perhaps the objections of the courier association were all based on the premise that the assessments ought to apply only to those persons or entities who have demonstrably set out to commit fraud. I was satisfied with the answer given by Mr. Lefebvre. He said we also must apply punitive assessments for the purpose of assuring compliance with the new system. That would be my view.

Therefore, I am not in favour of asking them to come back. The question has been answered to my satisfaction.

The Chairman: They have not been here, but they have written a letter, most of which I have read into the record.

Senator Cools: I would just like to say that the concerns of the Canadian Courier Association have been placed before the committee. I think they are pretty well articulated in their letter, which has been placed on the record.

I would also like to say, too, for the sake of the record, that I think that Senator Angus has already brought those concerns forward in a very able way. Therefore, I think the concerns of the courier association have been canvassed and have been considered by the committee. To a large extent, I think they have been addressed.

dans nos discussions avec les entreprises — est d'imposer des sanctions qui dépassent les frais ordinaires de l'entreprise. Il existe à l'heure actuelle des situations dans lesquelles les pénalités sont fixées dans la loi à un niveau tellement bas qu'il est moins coûteux de payer la pénalité que de se conformer aux dispositions législatives. Dans ces cas, beaucoup d'entreprises ne font pas les déclarations nécessaires, puis acquittent la pénalité prévue et poursuivent leurs activités. Nous n'avons pas pu nous adapter assez rapidement dans ces cas parce que la pénalité figure dans la loi et qu'il est donc très long d'en faire modifier le montant.

En fixant la pénalité par règlement et en prévoyant une publication et des consultations préalables, nous pourrions atteindre l'objectif des sanctions adaptées à l'infraction.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons tenu quatre réunions sur ce projet de loi. Vous avez entendu ce que vous avez entendu et lu ce que vous avez lu. La question qui se pose est: y a-t-il quelque chose de plus que le comité puisse faire pour l'étude de ce projet de loi ou voulez-vous que l'on passe ce soir à l'étude article par article?

Le sénateur Kinsella: Je pense que nous devrions entendre l'Association canadienne des entreprises de messagerie. Je ne crois pas que nous devrions faire revenir les fonctionnaires. Ils nous ont dit ce qu'ils pensaient de ce projet de loi. Comme quelqu'un l'a déclaré, on a consulté l'industrie. Ce premier paragraphe que vous avez lu, monsieur le président, semble indiquer qu'ils n'ont pas obtenu ce qu'ils pensaient obtenir. Je pense que nous devrions avoir une seule autre réunion, à laquelle nous inviterions l'Association canadienne des entreprises de messagerie. Il y en a peut-être d'autres que nous devrions entendre.

Le sénateur Banks: Je voudrais tout d'abord remercier les témoins pour avoir été aussi francs. Je pense que les objections de l'association des entreprises de messagerie étaient toutes fondées sur l'hypothèse selon laquelle les cotisations ne devaient s'appliquer qu'aux personnes et aux entités dont l'intention de frauder était claire. La réponse de M. Lefebvre m'a satisfait. Il a déclaré que nous devons aussi imposer des cotisations pour faire en sorte que le nouveau système soit respecté. C'est là mon point de vue.

Je ne pense donc pas qu'il faille les faire revenir. Pour moi, on a répondu de façon satisfaisante à la question.

Le président: Ils ne sont pas venus mais ils ont écrit une lettre, dont la majeure partie figure au compte rendu.

Le sénateur Cools: Je voudrais juste dire que les préoccupations de l'Association canadienne des entreprises de messagerie ont été soumises au comité. Je crois qu'ils sont très clairs dans leur lettre, qui figure maintenant au compte rendu.

Je voudrais également dire, pour le compte rendu, que le sénateur Angus a déjà très bien exposé ces préoccupations. Je crois donc que le comité a sérieusement considéré les préoccupations de l'association des entreprises de messagerie. J'estime que, dans une large mesure, elles ont été examinées.

If this request had been put before us a few days ago, perhaps we might have heard them tonight. I have no doubt that we could have sat for another hour or so to hear them. If they were here, I would say that we would have heard them now.

Undoubtedly, their concerns have been put before us, which is what they wanted. I suggest, Mr. Chairman, if these gentlemen do not feel any great need to respond more, in particular to the concerns raised by the Canadian Courier Association, perhaps we should move ahead to clause-by-clause consideration of the bill.

The Chairman: Honourable senators, we have a difference of opinion. Are there other views? Is there a motion to bring it to a head?

Senator Kinsella: Let's have a discussion about it.

The assumption is that we have heard all of the views of the Canadian Courier Association. They may have other things that they wish to underscore. I do not know what the rush is. I was also advised that the sales and commodities tax section of the Canadian Bar Association, which has another perspective than the one the CBA representatives, spoke of at the previous meeting, would bring witnesses before the committee.

I raised the issue of the grocers. All I know is that there are three communities that have another perspective. Since the committee has done all this work, I think it would be a shame not to spend another hour on this and try to hear from the Canadian Courier Association, the sales and commodities tax section of the CBA and the Canadian grocers association.

Senator Banks: Mr. Chairman, if I were the president of the Canadian Courier Association writing to a committee of the Senate, I would ensure that my letter addressed all of my concerns. If I were the president of the Canadian Bar Association, I would ensure that when I appeared before a Senate committee, I raised all my concerns. Therefore, I think we have properly heard them.

Senator Angus has carefully pointed out the grocery questions. I think we have dealt with those. Personally, I have been satisfied with the answers. I did not hear any concerns from the Canadian Courier Association other than those based on the premise that the penalties and assessments ought to be large only when there is evidence of intent to defraud. Again, I am satisfied that that is not the case.

The Chairman: Honourable senators, of course I am in the hands of the committee. If the committee decides to have another meeting on this bill, I will be here and I will be on time. However, let me state a few things for the record, all of which are perhaps known to the two members of the steering committee, Senator Finnelly and Senator Banks.

Si nous avions été saisis de cette demande il y a quelques jours, nous les aurions peut-être entendus ce soir. Il ne fait aucun doute pour moi que nous aurions siégé une heure de plus environ pour les entendre. S'ils avaient été là, nous les aurions certainement entendus.

Il est clair que leurs préoccupations nous ont été soumises, et c'est ce qu'ils voulaient. Monsieur le président, si ces messieurs ne ressentent pas le besoin de discuter davantage, en particulier, des préoccupations de l'Association canadienne des entreprises de messagerie, je propose que nous passions à l'étude article par article du projet de loi.

Le président: Honorables sénateurs, les opinions divergent. Y a-t-il d'autres points de vue sur la question? Quelqu'un veut-il proposer une motion pour que nous mettions fin à ce débat?

Le sénateur Kinsella: Continuons à discuter.

Ce qu'on dit, c'est que nous avons entendu tous les arguments de l'Association canadienne des entreprises de messagerie. Ils ont peut-être d'autres choses à souligner. Je ne vois pas où est l'urgence. On m'a également informé que la section des taxes de vente et à la consommation de l'Association du Barreau canadien, dont le point de vue diffère de celui qui a été exprimé par les représentants de l'ABC lors de notre dernière réunion, va témoigner devant le comité.

J'ai soulevé la question des producteurs de produits d'épicerie. Tout ce que je sais, c'est qu'il y a trois groupes qui ont un autre point de vue. Puisque le comité a fait tout ce travail, je pense qu'il serait dommage de ne pas consacrer une heure de plus à cette question pour entendre l'Association canadienne des entreprises de messagerie, la section des taxes de vente et à la consommation de l'Association du Barreau canadien et l'association des producteurs de produits d'épicerie.

Le sénateur Banks: Monsieur le président, si j'étais président de l'Association canadienne des entreprises de messagerie et que j'écrivais à un comité du Sénat, je veillerais à ce que ma lettre contienne toutes mes préoccupations. Si j'étais président de l'Association du Barreau canadien, je veillerais à exposer toutes mes préoccupations lors de ma comparution devant un comité du Sénat. Je pense donc que nous les avons entendus comme il fallait.

Le sénateur Angus a bien attiré l'attention sur les questions des producteurs de produits d'épicerie. Je pense que nous en avons débattu. Personnellement, les réponses m'ont satisfait. L'Association des entreprises de messagerie veut seulement que les cotisations ne soient importantes que lorsqu'il existe une preuve de l'intention de frauder. Là encore, je suis persuadé que ce n'est pas le cas.

Le président: Honorables sénateurs, je suis bien sûr à la disposition du comité. Si le comité décide de tenir une autre réunion sur ce projet de loi, je viendrai et je serai à l'heure. Laissez-moi cependant exposer, pour le compte rendu, quelques éléments, que connaissent peut-être les deux membres du comité directeur, le sénateur Finnelly et le sénateur Banks.

First, let me say that the bill has been in the public domain since March 22. I believe that was the date of first reading. The bill received second reading and reference to this committee on May 3. That was a Thursday. The day after that, we consulted primarily with Senator Angus's office, which gave us a list of witnesses.

The clerk began to call some of these prospective witnesses. I say "some" because I consulted with them and with Senator Angus's office as to priorities. There seemed to be some overlap among the suggested witnesses. Anyway, we made the calls. The clerk talked to the Canadian bar, and to the grocery manufacturers or distributors, whatever the organization is. They either declined to appear or could not. They have become the Food and Consumer Product Manufacturers. We simply have not heard back from them. They said they would call back but did not. We tried the Canadian Institute of Chartered Accountants. My recollection there is that the clerk had two conversations with them. At the end of the day, they simply declined to appear.

The commodity tax section has, as Senator Kinsella properly pointed out, quite a different perspective. The clauses of the bill that might concern them are not the same clauses that the vice-president and president of the Canadian Bar addressed yesterday. I asked the president of the Canadian Bar, and I am sure she will not mind me repeating this, "What about the commodity tax section? Where are they, and why are they not here?" Her answer was that they simply do not have time to come. They could not be here last week, and they could not be here this week, and they have decided that they will make their appearance, if they are ready, before the House of Commons committee when the bill goes to the Commons. When I reminded her that the bill had been in the public domain since March 22, she quite properly pointed out that these are all volunteers who have their practices and other things to do.

That is the current situation. We did give it the old college try in terms of getting other witnesses. Again, I am in the hands of the committee. There are some that you can still invite if you wish.

Senator Cools: Mr. Chairman, I move that we proceed to clause-by-clause consideration.

The Chairman: Do you want to discuss the motion?

Senator Cools: I am open to debate.

Senator Banks: I will second the motion.

The Chairman: Senator Kinsella, did you have anything to add?

Senator Kinsella: No. I made my point, and my honourable colleagues have made their points. I am ready for the question.

Senator Cools: In support of the motion, I especially have been very diligent that this bill not be rushed and that people be properly heard. I think we have done that.

J'aimerais dire tout d'abord que ce projet de loi est du domaine public depuis le 22 mars. C'est bien là, je pense, la date de la première lecture. Le projet de loi a été adopté en deuxième lecture et renvoyé à notre comité le 3 mai. C'était un jeudi. Le lendemain, nous avons communiqué avec le bureau du sénateur Angus, qui nous a donné une liste de témoins.

Le greffier a commencé à appeler certains de ces témoins potentiels. Je dis «certains» parce que j'ai communiqué avec eux et avec le bureau du sénateur Angus pour fixer les priorités. Il semblait y avoir un chevauchement pour ce qui est des témoins. Quoi qu'il en soit, nous les avons appelés. Le greffier a parlé à l'Association du Barreau canadien et aux producteurs ou distributeurs, je ne sais plus très bien, de produits d'épicerie. Ils ont refusé de comparaître ou ils ne le pouvaient pas. Ils sont devenus les Fabricants de produits alimentaires et de consommation du Canada. Ils ne nous ont tout simplement pas rappelés. Nous avons essayé d'inviter l'Institut canadien des comptables agréés. Je me souviens à ce sujet que le greffier a eu deux conversations avec eux. À la fin de la journée, ils ont tout simplement refusé de comparaître.

La section de la taxe à la consommation a, comme le sénateur Kinsella l'a justement fait remarquer, un point de vue tout à fait différent. Les articles du projet de loi qui pourraient les préoccuper ne sont pas ceux dont la présidente et le vice-président du barreau canadien ont parlé hier. J'ai demandé à la présidente du barreau canadien, et je suis sûr qu'elle ne m'en voudra pas de répéter cela: «Et les gens de la section de la taxe à la consommation? Où sont-ils? Pourquoi ne sont-ils pas ici?» Elle m'a répondu qu'ils n'avaient pas eu le temps de venir. Ils n'ont pas pu venir la semaine dernière, ils n'ont pas pu venir cette semaine, et ils ont décidé de comparaître, s'ils sont prêts, devant le comité de la Chambre des communes quand il sera saisi du projet de loi. Quand je lui ai rappelé que le projet de loi était du domaine public depuis le 22 mars, elle m'a fait remarquer, à juste titre, qu'il s'agissait de bénévoles, qui avaient tous leur cabinet et d'autres choses à faire.

Voilà où on en est. Nous avons tout fait pour avoir d'autres témoins. Je le répète, je suis à la disposition du comité. On peut inviter d'autres témoins, si vous le désirez.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, je propose que nous passions à l'étude article par article.

Le président: Voulez-vous discuter de la motion?

Le sénateur Cools: Je suis prête à en discuter.

Le sénateur Banks: J'appuie la motion.

Le président: Sénateur Kinsella, avez-vous quelque chose à ajouter?

Le sénateur Kinsella: Non. J'ai dit ce que j'avais à dire, et c'est aussi le cas de mes honorables collègues. On peut passer au vote.

Le sénateur Cools: Je dirai, à l'appui de la motion, que je me suis spécialement attachée à faire en sorte que l'étude de ce projet de loi ne se fasse pas trop rapidement et que les gens soient convenablement entendus. Je crois que c'est ce que nous avons fait.

The Chairman: We have heard the motion. All those in favour of the motion please say "yea."

Some Hon. Senators: Yea.

The Chairman: All those opposed?

Senator Kinsella: Nay.

The Chairman: Carried. The motion was to proceed to clause-by-clause study. There are proposed government amendments to this bill, and I will ask the officials to remain here. I think Senator Setlakwe will propose the amendments. However, the question is, how to proceed? I think I know where the amendments are coming. Unless there other amendments, I would group the clauses to arrive quickly at those in respect of which amendments will be proposed.

Honourable senators, is it agreed to stand on the title?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, shall clauses 1 to 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 11 carry?

Senator Setlakwe: I move:

That Bill S-23, in Clause 11, be amended by adding after line 32 on page 6 the following:

"11.2 (1) The Minister may designate an area as a customs controlled area for the purposes of this section and sections 11.3 to 11.5 and 99.2 and 99.3.

(2) The Minister may amend, cancel or reinstate at any time a designation made under this section.

11.3 No owner or operator of a facility where a customs controlled area is located shall grant or allow to be granted access to the customs controlled area to any person unless the person

(a) has been authorized by the Minister in accordance with regulations made under section 11.5; or

(b) is a prescribed person or a member of a prescribed class of persons.

11.4 (1) Subject to subsection (2), every person leaving a customs controlled area, other than for the purpose of boarding a flight with a destination outside Canada, shall

(a) present himself or herself in the prescribed manner to an officer and identify himself or herself;

(b) report in the prescribed manner and make available to the officer any goods that he or she has acquired through any means while in the customs controlled area; and

(c) answer truthfully any questions asked by an officer in the performance of his or her duties under this or any other Act of Parliament.

Le président: Nous avons entendu la motion. Tous ceux qui sont pour, dites s'il vous plaît «pour».

Des voix: Pour.

Le président: Tous ceux qui sont contre?

Le sénateur Kinsella: Contre.

Le président: La motion est adoptée. Il s'agissait de passer à l'étude article par article. Le gouvernement a des amendements à proposer pour ce projet de loi, et je demanderai aux fonctionnaires de rester. Je crois que le sénateur Setlakwe va proposer les amendements. Il faut cependant décider comment nous allons procéder. Je sais où se situent les amendements. À moins qu'il y ait d'autres amendements, je pense que nous devrions adopter globalement certains articles pour en arriver rapidement à ceux pour lesquels des amendements sont proposés.

Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que nous réservions le titre?

Des voix: D'accord.

Le président: Honorables sénateurs, les articles 1 à 10 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 11 est-il adopté?

Le sénateur Setlakwe: Je propose:

Que le projet de loi S-23, à l'article 11, soit modifié par adjonction, après la ligne 33, page 6, de ce qui suit:

«11.2 (1) Le ministre peut désigner des zones de contrôle des douanes pour l'application du présent article et des articles 11.3 à 11.5, 99.2 et 99.3.

(2) Le ministre peut modifier, supprimer ou rétablir en tout temps une désignation faite en vertu du présent article.

11.3 Il est interdit au propriétaire ou à l'exploitant d'une installation où est située une zone de contrôle des douanes de permettre, directement ou indirectement, à une autre personne l'accès à cette zone sauf si celle-ci, selon le cas:

a) est autorisée par le ministre conformément aux règlements pris en vertu de l'article 11.5;

b) est une personne prévue par règlement ou un membre d'une catégorie de personnes réglementaire.

11.4 (1) Sous réserve du paragraphe (2), toute personne qui quitte une zone de contrôle des douanes, à une fin autre que pour embarquer sur un vol à destination de l'étranger, doit:

a) se présenter à un agent de la manière réglementaire et s'identifier;

b) déclarer à l'agent de la manière réglementaire les marchandises acquises par tout moyen dans la zone de contrôle des douanes et lui en donner accès;

c) répondre véridiquement aux questions que lui pose l'agent dans l'exercice de ses fonctions que lui confère la présente loi ou une autre loi fédérale.

(2) Subsection (1) does not apply to

(a) persons who are required to present themselves under section 11 or report goods under section 12; or

(b) prescribed persons or members of prescribed classes of persons in prescribed circumstances.

11.5 The Governor in Council may make regulations

(a) respecting the authorization of persons under paragraph 11.3(a);

(b) prescribing persons or classes of persons who may be granted access under paragraph 11.3(b);

(c) respecting the circumstances in which an authorization under paragraph 11.3(a) may be amended, suspended, renewed, cancelled or reinstated;

(d) respecting the manner in which a person must present himself or herself under paragraph 11.4(1)(a) and report goods under paragraph 11.4(1)(b); and

(e) prescribing for the purposes of paragraph 11.4(2)(b) persons or classes of persons who are exempt from the requirements imposed by subsection 11.4(1) and the circumstances in which they are exempted.”

The Chairman: This is one of 11 amendments that will be proposed. It is one of two that might be regarded as more substantive. Are there any comments or questions?

Senator Cools: This is not really a question. Senator Setlakwe's amendment is adding subclause 11.2, but we have not yet voted on 11.1. We must not overlook that, Mr. Chairman.

The Chairman: I will put the amendment and have a vote on it, and then I will put clause 11 as amended. It is not necessary to separate out subclause 11.1.

Are there further questions or comments from honourable senators? Is there anything the officials need to say? Senator Setlakwe moves that Bill S-23, in clause 11, be amended by adding after line 32 on page 6 the following —

Hon. Senators: Dispense.

The Chairman: Is it the pleasure of honourable senators to adopt said motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

Shall clause 11 as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 12 to 16 carry?

Hon. Senators: Agreed.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas:

a) aux personnes qui doivent se présenter en vertu de l'article 11 ou déclarer des marchandises en vertu de l'article 12;

b) aux personnes prévues par règlement ou aux personnes membres d'une catégorie de personnes réglementaire, dans les circonstances réglementaires.

11.5 Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements:

a) concernant l'autorisation des personnes pour l'application de l'alinéa 11.3a);

b) désignant les personnes ou les catégories de personnes dont l'accès à une zone de contrôle des douanes peut être approuvé en vertu de l'alinéa 11.3b);

c) concernant la modification, la suspension, le renouvellement, la révocation ou le rétablissement d'une autorisation accordée en vertu de l'alinéa 11.3a);

d) concernant la manière selon laquelle une personne doit se présenter en vertu de l'alinéa 11.4(1)a) et déclarer des marchandises en vertu de l'alinéa 11.4(1)b);

e) désignant pour l'application de l'alinéa 11.4(2)b), les personnes et les catégories de personnes qui sont exemptées des exigences imposées par le paragraphe 11.4(1) et les circonstances d'exemption.»

Le président: C'est là un des 11 amendements qui seront proposés. C'est l'un des deux dont on peut dire qu'ils portent davantage sur le fond. Y a-t-il des commentaires ou des questions?

Le sénateur Cools: Ce n'est pas vraiment une question. L'amendement du sénateur Setlakwe ajoute le paragraphe 11.2, mais nous n'avons pas encore voté sur le 11.1. Il ne faut pas l'oublier, monsieur le président.

Le président: Je vais mettre l'amendement aux voix, puis je ferai voter sur l'article 11 modifié. Il n'est pas nécessaire de séparer le paragraphe 11.1.

Les honorables sénateurs ont-ils d'autres questions ou commentaires? Les fonctionnaires ont-ils quelque chose à dire? Le sénateur Setlakwe propose que le projet de loi S-23, à l'article 11, soit modifié par adjonction après la ligne 33, page 6, de ce qui suit...

Des voix: Suffit!

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter cette motion?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

L'article 11 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Les articles 12 à 16 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

The Chairman: Carried.

Shall clause 17 carry?

Senator Setlakwe: I move:

That Bill S-23, in Clause 17, be amended by replacing, in the French version, line 33 on page 8, with the following:

[Translation]

“et qui doit faire la”

[English]

The Chairman: Is it agreed to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 17 as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 18 to 57 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 58 carry?

Senator Setlakwe: I move:

That Bill S-23, in Clause 58, be amended by:

(a) by replacing, in the French version, lines 16 and 17 on page 34, with the following:

[Translation]

“(13) Les renseignements qui ne peuvent être communiqués en raison du paragraphe (11) ne peuvent, à”;

[English]

(b) by replacing line 24 with the following:

[Translation]

“ve ou réglementaire ou la règle de pratique exigeant la communica-”;

[English]

(c) by replacing line 31 with the following:

[Translation]

“à une disposition législative ou réglementaire ou la règle de pratique”

[English]

The Chairman: It is your pleasure, honourable senators, to adopt the said motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Senator Setlakwe: Mr. Chairman, I move:

That Bill S-23, in Clause 58, be amended by replacing, in the French version, line 6 on page 44, with the following:

[Translation]

Le président: Adopté.

L'article 17 est-il adopté?

Le sénateur Setlakwe: Je propose:

Que le projet de loi S-23, à l'article 17, soit modifié par substitution, dans la version française, à la ligne 33 de la page 8, de ce qui suit:

[Français]

«et qui doit faire la»

[Traduction]

Le président: Êtes-vous d'accord pour adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 17 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Les articles 18 à 57 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 58 est-il adopté?

Le sénateur Setlakwe: Je propose:

Que le projet de loi S-23, à l'article 58, soit modifié:

a) par substitution, dans la version française, aux lignes 16 et 17, page 34, de ce qui suit:

[Français]

«(13) Les renseignements qui ne peuvent être communiqués en raison du paragraphe (11) ne peuvent, à

[Traduction]

b) par substitution à la ligne 24 de ce qui suit:

[Français]

«ve ou réglementaire ou la règle de pratique exigeant la communica-»

[Traduction]

c) par substitution à la ligne 28 de ce qui suit:

[Français]

«à une disposition législative ou réglementaire ou la règle de pratique»

[Traduction]

Le président: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter cette motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Le sénateur Setlakwe: Monsieur le président, je propose:

Que le projet de loi S-23, à l'article 58, soit modifié par substitution, dans la version française, à la ligne 6, page 44, de ce qui suit:

[Français]

“la décision de cette cour ou, en cas de”

[English]

Senator Kinsella: Is that just an error, Senator Setlakwe? Is it that the word “jurisdiction” is not a good translation of the English word “court” and therefore you are putting in “court”?

Mr. Stephen Barry, Counsel, Legal Services, Canada Customs and Revenue Agency: That is correct, Senator Kinsella.

The Chairman: Is it the pleasure of the committee to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 58 as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 59 carry?

Senator Setlakwe: I move:

That Bill S-23, in Clause 59, be amended by replacing lines 41 and 42 on page 65 with the following:

“in accordance with article RE 601 of the *Letter Post Regulations* of the Universal Postal convention”.

The Chairman: Is it the pleasure of the committee to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 59 as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 60 carry?

Senator Setlakwe: I move:

That Bill S-23 be amended in clause 60, on page 66, by replacing, in the French version, line 12 with the following:

[Translation]

“(b) examiner les marchandises qu’elle a impor”.

[English]

The Chairman: Is it the pleasure of the committee to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Senator Setlakwe: I move:

That Bill S-23 be amended in clause 60, on page 66, by adding after line 66 the following:

“99.2 (1) An officer may search any person leaving a customs controlled area, other than a prescribed person or a member of a prescribed class of persons who may be searched under subsection (2), if the officer suspects on

«la décision de cette cour ou, en cas de»

[Traduction]

Le sénateur Kinsella: Est-ce là seulement une erreur, sénateur Setlakwe? Est-ce que le mot «jurisdiction» n’est pas une bonne traduction du mot anglais «court» et que vous mettez donc à la place «cour»?

M. Stephen Barry, conseiller juridique, Services juridiques, Agence canadienne des douanes et du revenu du Canada: C’est exact, sénateur Kinsella.

Le président: Plaît-il au comité d’adopter la motion?

Des voix: D’accord.

Le président: Adopté.

L’article 58 modifié est-il adopté?

Des voix: D’accord.

Le président: Adopté.

L’article 59 est-il adopté?

Le sénateur Setlakwe: Je propose:

Que le projet de loi S-23, à l’article 59, soit modifié par substitution aux lignes 40 et 41, page 65, de ce qui suit:

«prévue à l’article RE 601 du Règlement de la poste aux lettres de la Convention postale universelle».

Le président: Plaît-il au comité d’adopter la motion?

Des voix: D’accord.

Le président: Adopté.

L’article 59 modifié est-il adopté?

Des voix: D’accord.

Le président: Adopté.

L’article 60 est-il adopté?

Le sénateur Setlakwe: Je propose:

Que le projet de loi S-23 soit modifié, à l’article 60, page 66, par substitution, dans la version française, à la ligne 12, de ce qui suit:

[Français]

«(b) examiner les marchandises qu’elle a impor»

[Traduction]

Le président: Plaît-il au comité d’adopter la motion?

Des voix: D’accord.

Le président: Adopté.

Le sénateur Setlakwe: Je propose:

Que le projet de loi S-23 soit modifié, à l’article 60, page 66, par adjonction, après la ligne 15, de ce qui suit:

«99.2 (1) Un agent peut fouiller toute personne qui quitte une zone de contrôle des douanes, autre qu’une personne visée par règlement ou une personne qui est membre d’une catégorie de personnes réglementaire qui peut être fouillée en

reasonable grounds that the person has secreted on or about their person anything in respect of which this Act or the regulations have been or might be contravened, anything that would afford evidence with respect to a contravention of this Act or the regulations or any goods the importation or exportation of which is prohibited, controlled or regulated under this or any other Act of Parliament.

(2) An officer may, in accordance with the regulations, search any prescribed person or member of a prescribed class of persons leaving a customs controlled area.

(3) An officer who is about to search a person under this section shall, on the request of the person, immediately take that person before the senior officer at the place where the search is to be conducted.

(4) A senior officer before whom a person is taken by an officer shall, if the senior officer agrees with the officer that under subsection (1) or (2), as the case may be, the person may be searched, direct that the person be searched or, if the senior officer does not so agree, discharge the person.

(5) No person may be searched by an officer who is not of the same sex and, if there is no officer of the same sex at the place at which the search is to be conducted, an officer may authorize any suitable person of the same sex to conduct the search.

99.3 (1) An officer may, in accordance with the regulations and without individualized suspicion, conduct a non-intrusive examination of goods in the custody or possession of a person leaving a customs controlled area.

(2) An officer may examine any goods in the custody or possession of a person leaving a customs controlled area and open or cause to be opened any baggage, package or container and take samples of the goods in reasonable amounts, if the officer suspects on reasonable grounds that this Act or any other Act of Parliament administered or enforced by the officer or any regulations made under it have been or might be contravened in respect of the goods.

(3) An officer may, at any time, open or cause to be opened, inspect and detain any baggage, package or container found abandoned in a customs controlled area.

99.4 The Governor in Council may make regulations.

(a) prescribing persons or classes of persons who may be searched under subsection 99.2(2),

(b) respecting, for the purposes of subsection 99.2(2), the circumstances and manner in which searches are to be conducted and the types of searches that may be conducted; and

(c) respecting, for the purposes of subsection 99.3(1), the manner in which examinations are to be conducted and the

vertu du paragraphe (2), s'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, qu'elle dissimule sur elle ou près d'elle tout objet d'infraction, effective ou éventuelle, à la présente loi ou à ses règlements d'application, tout objet permettant d'établir une pareille infraction ou toute marchandise d'importation ou d'exportation prohibée, contrôlée ou réglementée en vertu de la présente loi ou de toute autre loi fédérale.

(2) Un agent peut, conformément aux règlements, fouiller une personne visée par règlement ou une personne qui est membre d'une catégorie de personnes réglementaire si cette personne quitte une zone de contrôle des douanes.

(3) Dès que la personne qu'il va fouiller, en application du présent article, lui en fait la demande, l'agent la conduit devant l'agent principal du lieu où la fouille est effectuée.

(4) L'agent principal devant qui une personne est conduite par un agent, selon qu'il est d'accord ou non avec ce dernier pour procéder à une fouille en vertu des paragraphes (1) ou (2), fait fouiller ou relâcher la personne.

(5) L'agent ne peut fouiller une personne de sexe opposé. Faute de collègue du même sexe que celle-ci sur le lieu où la fouille sera effectuée, il peut autoriser toute personne de ce sexe présentant les qualités voulues à y procéder.

99.3 (1) Dans les cas prévus par règlement, l'agent peut, sans soupçon précis, procéder à l'examen discret de marchandises en la garde ou la possession d'une personne qui quitte une zone de contrôle des douanes.

(2) L'agent peut examiner les marchandises en la garde ou la possession d'une personne qui quitte une zone de contrôle des douanes et dont il soupçonne, pour des motifs raisonnables, qu'elles ont donné ou pourraient donner lieu à une infraction soit à la présente loi, soit à toute autre loi fédérale à l'égard de laquelle il a des fonctions d'exécution ou de contrôle d'application, soit aux règlements d'application de ces lois, ainsi qu'en ouvrir ou faire ouvrir tout bagage, colis ou contenant ou en prendre des échantillons en quantités raisonnables.

(3) Un agent peut, en tout temps, ouvrir ou faire ouvrir, inspecter et détenir tout bagage, colis ou contenant abandonné dans une zone de contrôle des douanes.

99.4 Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements:

a) désignant les personnes et les catégories de personnes qui peuvent être fouillées en vertu du paragraphe 99.2(2).

b) concernant les circonstances dans lesquelles une fouille peut être effectuée, la manière d'effectuer la fouille et le type de fouille qui peut être effectuée dans ces circonstances, pour l'application du paragraphe 99.2(2).

c) concernant la manière selon laquelle un examen peut être effectué en vertu du paragraphe 99.3(1) et les machines,

machines, instruments, devices or other apparatuses or classes of machines, instruments, devices or apparatuses that may be used to conduct examinations.”

The Chairman: Mr. Lefebvre, I know that you explained the purposes of these amendments on the second day that you appeared before the committee. Perhaps I missed something; however, looking at this one, it occurs to me that these are rather substantial amendments to be coming as an afterthought. What is the background to this amendment?

Mr. Lefebvre: The totality of the amendments is, first, to authorize us to create restricted areas where arriving travellers and baggage may be. Once we have established those restricted areas, we need the authority to approve people to have access to those areas.

Second, as I mentioned the other day, our powers are now limited to arriving travellers. If departing travellers turn around and decide to leave the same areas, we would like to have the same powers as with respect to arriving travellers.

Finally, when employees who have access to restricted areas leave the same areas, since they may have been in contact with arriving travellers who have not yet been through the examination agencies, and subject to some prescribed Charter limitations, we would also have the authority to ask them to go through customs, to answer questions truthfully and, in some circumstances, to examine those people further.

The Chairman: I appreciate the substance of the amendments, Mr. Lefebvre. I am intrigued by the fact that they are coming forward now. Something as substantive as this could not have been an oversight on the part of the drafters or of the department.

Mr. Lefebvre: Mr. Chairman, as I mentioned the other day, the Preclearance Act, which was approved fairly recently, and even more recently, the agreement under the Preclearance Act that was concluded with the United States, caused some airports, especially those such as Toronto which are in the process of building, to look at areas where there will be traffic flows. They approached the government requesting that we authorize reverse in-transit, which creates the necessity to have those restricted areas, because then there can be a mix of departing travellers with arriving travellers. We needed to extend our powers to apply to departing travellers who turn around. The difference being that heretofore, arriving travellers were by themselves until they went to customs. Now, because of developments in the movement of people at airports, these new powers are a necessity.

The Chairman: Now that you mention it, I do recall your explanation.

Mr. Lefebvre: This bill is not approving any of those new processes. It is still subject to discussion with all the agencies involved to ensure that the risks are manageable. It gives us the legal framework to move ahead and accommodate new ways of moving people at airports.

instruments, dispositifs et autres appareils et les catégories de ces appareils qui peuvent être utilisés pour cet examen.»

Le président: Monsieur Lefebvre, Je sais que vous avez expliqué le but de ces amendements le deuxième jour de votre comparution devant le comité. J'ai peut-être manqué quelque chose; toutefois, en voyant celui-là, j'ai l'impression que ces amendements sont trop importants pour croire que vous y avez pensé après coup. D'où vient cet amendement?

M. Lefebvre: Dans tous les cas, les amendements ont pour but, d'abord, de nous autoriser à créer des zones restreintes pour les voyageurs à l'arrivée et leurs bagages. Une fois ces zones établies, nous devons pouvoir approuver l'accès à ces zones par les personnes en question.

Ensuite, comme je l'ai dit l'autre jour, nos pouvoirs se limitent actuellement aux voyageurs à l'arrivée. Si des voyageurs au départ décidaient de quitter ces mêmes zones, nous aimerions avoir les mêmes pouvoirs que pour les voyageurs à l'arrivée.

Enfin, quand des employés qui y ont accès quittent des zones restreintes, comme ils ont pu être en contact avec des voyageurs à l'arrivée qui ne sont pas encore passés par les organismes d'examen, nous aimerions également, sous réserve de certaines limites prescrites par la Charte, être autorisés à leur demander de passer par la douane pour répondre avec franchise à quelques questions et, dans certains cas, à leur faire subir un examen plus poussé.

Le président: Je saisis le fond des amendements, monsieur Lefebvre. Ce qui m'intrigue, c'est le fait qu'ils soient présentés maintenant. Quelque chose qui touche autant le fond du projet de loi ne peut être un simple oubli de la part de ses rédacteurs ou du ministère.

M. Lefebvre: Monsieur le président, comme je l'ai mentionné l'autre jour, la Loi sur le prédédouanement, qui a été adoptée il n'y a pas très longtemps, et l'accord encore plus récent conclu en vertu de cette loi avec les États-Unis, ont fait en sorte que certains aéroports, en particulier celui de Toronto, où se déroulent des travaux de construction, comportent des zones où il y aura des flots de circulation. Ils ont demandé au gouvernement d'autoriser le transit inversé, ce qui crée la nécessité d'avoir ces zones restreintes, parce que des voyageurs au départ pourraient se mêler à des voyageurs à l'arrivée. Il fallait que nos pouvoirs soient étendus pour être en mesure d'intervenir dans le cas de voyageurs au départ qui feraient demi-tour. La différence est que jusqu'à présent les voyageurs à l'arrivée étaient isolés jusqu'à ce qu'ils passent à la douane. Maintenant, étant donné ce qui se passe en ce qui concerne les mouvements dans les aéroports, ces nouveaux pouvoirs sont nécessaires.

Le président: Oui, je me rappelle maintenant votre explication.

M. Lefebvre: Ce projet de loi ne permet d'approuver aucun de ces nouveaux processus. Il doit encore être discuté avec tous les organismes intéressés pour que l'on s'assure que les risques sont raisonnables. Il nous donne le cadre juridique nécessaire pour mettre en place de nouvelles façons d'organiser les mouvements de personnes dans les aéroports.

The Chairman: Was this one of the issues that concerned the airport authorities? They had indicated an interest in appearing. When you flagged those amendments the other day, they indicated that they were then satisfied and did not feel it was necessary to appear.

Mr. Lefebvre: That is correct.

Senator Cools: Just to underscore what Senator Murray was saying, it is somewhat unusual to be introducing substantive amendments at this stage and in this way. I just wished to underscore that and to let that be known for the record. I think we should go ahead and adopt them as proposed by Senator Setlakwe, as long as we recognize that how we are proceeding is somewhat unusual.

The Chairman: It is moved by the Honourable Senator Setlakwe:

That Bill S-23 be amended in clause 60, by adding after line 16 on page 66, by adding after —

Shall I dispense?

Hon. Senators: Dispense.

The Chairman: Is it the pleasure of the committee to adopt the said motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 60, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 61 carry?

Senator Setlakwe: Honourable senators, I would like to move:

That Bill S-23 be amended in clause 61, on page 69, in the English version,

(a) by replacing lines 5 and 6 with the following:

“investigate an alleged offence under any Act of Parliament or of the legislature of a province subject to”.

(b) by replacing lines 10 and 11 with the following:

“respect of the alleged offence may be taken, if that official believes on reasonable grounds”.

(c) by replacing line 13 with the following:

“offence and will be used in the”.

(d) by replacing line 15 with the following:

“offence, solely for those purposes;”;

(e) by replacing lines 30 and 31 with the following:

“(ii) a person whom that official has reasonable grounds to believe may have committed an”.

Senator Banks: Mr. Chairman, I am late, and I am not commenting on this. I have just noticed in the previous one a terrible piece of grammar, and I do not know if you need to be concerned about that. It is the amendment to clause 60.

Le président: Est-ce là une des questions qui préoccupaient les autorités aéroportuaires? Ils avaient dit qu'ils désiraient comparaître. Lorsque vous avez présenté ces amendements l'autre jour, ils ont alors affirmé qu'ils étaient satisfaits et qu'il n'était plus nécessaire qu'ils comparaissent.

M. Lefebvre: C'est exact.

Le sénateur Cools: Juste pour souligner les propos du sénateur Murray, je dirai qu'il est quelque peu inhabituel de présenter des amendements de fond à ce stade et de cette façon. Je voulais simplement souligner ce fait pour qu'il figure au compte rendu. Je pense que nous devrions adopter les amendements proposés par le sénateur Setlakwe, tout en reconnaissant que cette façon de procéder est un peu inhabituelle.

Le président: Il est proposé par l'honorable sénateur Setlakwe:

Que le projet de loi S-23 soit modifié, à l'article 60, par adjonction, après la ligne 15, page 66, de ce [...]

Est-ce que je continue?

Des voix: Suffit!

Le président: Plaît-il au comité d'adopter cette motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 60 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 61 est-il adopté?

Le sénateur Setlakwe: Honorables sénateurs, j'aimerais proposer:

Que le projet de loi S-23 soit modifié, à l'article 61, page 69, dans la version anglaise,

a) par substitution, aux lignes 5 et 6, de ce qui suit:

«investigate an alleged offence under any Act of Parliament or of the legislature of a province subject to».

b) par substitution, aux lignes 10 et 11, de ce qui suit:

«respect of the alleged offence may be taken, if that official believes on reasonable grounds».

c) par substitution, à la ligne 13, de ce qui suit:

«offence and will be used in the».

d) par substitution, à la ligne 15, de ce qui suit:

«offence, solely for those purposes;».

e) par substitution, aux lignes 30 et 31, de ce qui suit:

«(ii) a person whom that official has reasonable grounds to believe may have committed an».

Le sénateur Banks: Monsieur le président, je suis en retard et je ne ferai donc pas de commentaires. J'ai juste remarqué dans l'amendement précédent une terrible faute de grammaire et je ne sais pas si vous vous souciez d'une telle chose. Il s'agit de l'amendement à l'article 60.

Senator Cools: It has been adopted.

The Chairman: A grammatical point is always in order.

Senator Banks: In the middle of the second page, English, it states:

— if the officer suspects on reasonable grounds that this Act or any other Act of Parliament administered or enforced by the officer or any regulations made under it —

It ought to say “on reasonable grounds that this Act or any other Act of Parliament or any regulations made under them which are administered or enforced by the officer”.

The Chairman: Why not place a comma after the word “officer”?

Senator Banks: At the very least.

Senator Cools: Mr. Chairman, there is a concern here as to where we place that comma.

Senator Banks: Right now, it states “enforced by the officer or any regulations made under it”; “it” being the officer.

Ms McMahon: The words of the legislative drafters are often difficult to comprehend when you first read them. The way it is intended to work is that we are drawing a circle around the Customs Act, or any other acts that are administered by customs officers, and then any regulations made under those acts. That is the way it actually works.

Senator Banks: There should not be a comma, then?

Ms McMahon: No. I believe it is correct the way it is.

Senator Cools: The “it” is an act of Parliament?

Ms McMahon: That is right.

The Chairman: “— if the officer suspects on reasonable grounds that this Act or any other Act of Parliament administered or enforced by the officer or any regulations made under it —

Senator Cools: “If the officer suspects on reasonable grounds that this act or any other act of Parliament administered or enforced by the officer or any regulations made under it”; which would be this act, or any other act of Parliament.

Ms McMahon: It would definitely read better if you put in a couple of comas, but it does not change the legal substance.

The Chairman: That was Senator Banks’ point and mine, to clean up the grammar. I was not suggesting that our solution would be implemented. Perhaps a typist might stop and throw in a comma.

Senator Cools: It is very clearly this act or another act.

The Chairman: You can put a comma after “it.”

I have been distracted again.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the said motion?

Hon. Senators: Agreed.

Le sénateur Cools: Il a été adopté.

Le président: On peut toujours parler d’une question de grammaire.

Le sénateur Banks: Au milieu de la deuxième page de la version anglaise, on dit:

[...] if the officer suspects on reasonable grounds that this Act or any other Act of Parliament administered or enforced by the officer or any regulations made under it [...]

On devrait dire «on reasonable grounds that this Act or any other Act of Parliament or any regulations made under them which are administered or enforced by the officer».

Le président: Pourquoi ne pas mettre une virgule après le mot «officer»?

Le sénateur Banks: Au moins.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, je ne sais pas où l’on devrait placer la virgule.

Le sénateur Banks: Le texte actuel dit «enforced by the officer or any regulations made under it»; «it» renvoie à «officer».

Mme McMahon: Les textes des rédacteurs législatifs sont souvent difficiles à comprendre lorsqu’on les lit pour la première fois. Ce que l’on veut faire, c’est tracer un cercle autour de la Loi sur les douanes, ou de toute autre loi administrée par des agents des douanes, et ensuite de tous règlements d’application de ces lois. C’est comme ça que ça fonctionne en fait.

Le sénateur Banks: Il ne devrait pas y avoir de virgule alors?

Mme McMahon: Non. Je pense que le texte est bien comme il est.

Le sénateur Cools: Le «it» est une loi fédérale?

Mme McMahon: C’est ça.

Le président: «... if the officer suspects on reasonable grounds that this Act or any other Act of Parliament administered or enforced by the officer or any regulations made under it...»

Le sénateur Cools: «If the officer suspects on reasonable grounds that this act or any other act of Parliament administered or enforced by the officer or any regulations made under it»; ce qui renvoie à la présente loi, ou à toute autre loi fédérale.

Mme McMahon: Le texte se lirait beaucoup mieux si l’on mettait une ou deux virgules, mais ça ne changerait rien au fond sur le plan juridique.

Le président: Ce que le sénateur Banks et moi voulions faire, c’est corriger la grammaire. Je ne disais pas que notre solution devait être appliquée. Peut-être qu’une dactylo ajoutera une virgule.

Le sénateur Cools: Il s’agit très clairement de la présente loi ou d’une autre loi.

Le président: On peut mettre une virgule après «it».

Je me suis encore laissé distraire.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d’adopter cette motion?

Des voix: D’accord.

The Chairman: Carried.

Shall clause 61, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 62 to 67 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 68 carry?

Senator Setlakwe: I would like to move:

That Bill S-23, in Clause 68, be amended by replacing lines 11 to 14 on page 78 with the following:

“section 110, cancel or reduce a penalty assessed under section 109.3 or an amount demanded under section 124 or refund an amount received under any of sections 117 to 119 within”.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 68, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 69 to 76 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 77 carry?

Senator Setlakwe: I move:

That Bill S-23 be amended in clause 77 by replacing lines 40 to 47 on page 85 and lines 1 to 9 on page 86 with the following:

“77. Section 141 of the Act is replaced by the following:

141. (1) The Commissioner, on application by a person whose interest in a conveyance detained under subsection 97.25(2) or in goods or a conveyance seized as forfeit under this Act has been determined under section 139 or ordered under section 139.1 or 140 to be unaffected by the seizure or detention, shall direct that

(a) in the case of goods or a conveyance the forfeiture of which has become final, the goods or conveyance, as the case may be, be given to the applicant; and

(b) in the case of a conveyance detained under subsection 97.25(2), the conveyance be given to the applicant.

(1.1) If goods or a conveyance that is to be given to the applicant has been sold or disposed of, an amount calculated on the basis of the interest of the applicant in the goods or conveyance at the time of the contravention

Le président: Adopté.

L'article 61 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Les articles 62 à 67 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 68 est-il adopté?

Le sénateur Setlakwe: J'aimerais proposer:

Que le projet de loi S-23, à l'article 68, soit modifié par substitution, aux lignes 12 à 16, page 78, de ce qui suit:

«l'article 110, annuler ou réduire une pénalité établie en vertu de l'article 109.3 ou une somme réclamée en vertu de l'article 124 ou rembourser un montant reçu en vertu de l'un des articles 117 à 119, dans les trente jours suivant la».

Le président: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 68 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Les articles 69 à 76 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 77 est-il adopté?

Le sénateur Setlakwe: Je propose:

Que le projet de loi S-23 soit modifié, à l'article 77, par substitution, aux lignes 36 à 42, page 85, et aux lignes 1 à 12, page 86, de ce qui suit:

«77. L'article 141 de la même loi est remplacé par ce qui suit:

141. (1) Sur demande d'une personne qui a obtenu, respectivement au titre de l'article 139 et en vertu des articles 139.1 ou 140, une décision ou une ordonnance portant que la saisie ou la détention ne porte pas atteinte à son droit, le commissaire lui fait remettre:

a) dans le cas de marchandises ou d'un moyen de transport dont la confiscation est devenue définitive, les marchandises ou le moyen de transport;

b) dans le cas d'un moyen de transport retenu en vertu du paragraphe 97.25(2), le moyen de transport.

(1.1) Si des marchandises ou un moyen de transport qui sont censés être remis à la personne ont été vendus ou aliénés, il est versé à cette dernière une somme dont le calcul est basé sur la contre-valeur de son droit sur ceux-ci

or use, as determined under section 139 or ordered under section 139.1 or 140, shall be paid to the applicant.

(2) The total amount paid under subsection (1.1) in respect of goods or a conveyance shall, if the goods or conveyance was sold or otherwise disposed of under this Act, not exceed the proceeds of the sale or disposition, if any, less any costs incurred by Her Majesty in respect of the goods or conveyance, and if there are no proceeds of disposition, no payment shall be made pursuant to subsection (1.1)."

The Chairman: Mr. Lefebvre, is this substantive, or consequential upon other amendments we have made tonight?

Mr. Lefebvre: It is technical. It is a clause with respect to third parties. A person had to go to court if he lent his car to a friend and the friend used it for contraband. Now we have the authority to recognize an innocent third party and deal with the matter without forcing him to court. In the bill there was a provision whereby we overlooked people who might have liens on conveyances. It is a technical amendment.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the said motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 77, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 78 to 87 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Clause 88.

Senator Setlakwe: I would like to move:

That Bill S-23, in Clause 88, be amended by replacing line 34 on page 90 with the following:

[Translation]

«Taux déterminé, calculé sur les».

[English]

Senator Banks: The previous motion of this kind referred to "in the French version." Does this amendment need to say that?

Senator Cools: It should have said "in the French version."

The Chairman: These people are alert, even at this late hour. This was the case, Senator Banks, at page 90, where both the

au moment de l'infraction ou de l'utilisation, telle que cette contre-valeur est fixée dans la décision ou l'ordonnance rendues respectivement au titre de l'article 139 et en vertu des articles 139.1 et 140.

(2) En cas de vente ou d'aliénation sous une autre forme de marchandises ou d'un moyen de transport à l'égard desquels un versement est effectué au titre du paragraphe (1.1), le montant du versement ne peut être supérieur au produit éventuel de la vente ou de l'aliénation, duquel sont soustraits les frais afférents aux marchandises ou au moyen de transport supportés par Sa Majesté; dans les cas où aucun produit ne résulte d'une aliénation effectuée en vertu de la présente loi, il n'est effectué aucun versement au titre du paragraphe (1.1)».

Le président: Monsieur Lefebvre, est-ce un amendement de fond ou un amendement corrélatif à d'autres amendements que nous avons apportés ce soir?

M. Lefebvre: C'est un amendement de forme. C'est un article qui concerne les tiers. Une personne devait saisir un tribunal si elle prêtait sa voiture à un ami et que cet ami l'utilisait pour faire de la contrebande. Nous avons maintenant le pouvoir d'établir qu'un tiers est innocent et de régler la question sans l'obliger à se pourvoir en justice. Dans le projet de loi, il y avait une disposition qui nous permettait de ne pas tenir compte des personnes qui pouvaient avoir un gage sur un moyen de transport. C'est un amendement de forme.

Le président: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter cette motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 77 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Les articles 78 à 87 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Article 88.

Le sénateur Setlakwe: J'aimerais proposer:

Que le projet de loi S-23, à l'article 88, soit modifié par substitution, à la ligne 35, page 90, de ce qui suit:

[Français]

«Taux déterminé, calculé sur les».

[Traduction]

Le sénateur Banks: Dans la dernière motion qui ressemblait à celle-ci, on a dit «dans la version française». Doit-on faire la même chose dans cet amendement?

Le sénateur Cools: On aurait dû dire «dans la version française».

Le président: Ces gens sont alertes, même à cette heure tardive. C'est ce qu'on a fait, sénateur Banks, à la page 90. Dans

English and French are in French because the original provision of the bill was a correction to the French version. There you have it.

Senator Banks: Thank you.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall Clause 88, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 89 to 112 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Is it agreed that this bill, as amended, be adopted?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Is it agreed that I report this bill as amended at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

I thank the officials for their attendance tonight.

Honourable senators, there are several more things. I wish to mention a bit of a liberty I took today. We have a bill, one of the several government bills that will be coming to us in the next little while. It is Bill C-18, the equalization bill, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act. It was introduced by Senator Rompkey yesterday, its second reading debate has begun, and assuming it passes that, it comes to this committee.

We have a provision in the annex to our rules that requires us, whenever there is a matter that touches upon provinces, to advise the provincial governments and to give them the opportunity to be heard. I refer to Appendix 1, Provincial Representations to Senate Committees: "It is recommended by the Standing Senate Committee on Rules and Orders that this be observed by committees as a general practice." Take my word for it; it means we must invite them to make written or verbal representations.

Because of the time questions which always seem to arise here, I have asked the clerk to call the provinces and flag the fact that this bill is now in the Senate, that it will probably come to this committee, and that if and when it does, they will receive a formal

les versions aussi bien anglaise que française, le texte est en français parce qu'il s'agissait de corriger la version française. Voilà.

Le sénateur Banks: Merci.

Le président: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

L'article 88 modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Les articles 89 à 112 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Êtes-vous d'accord pour que le projet de loi modifié soit adopté?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport du projet de loi modifié lors de la prochaine séance du Sénat?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Je remercie les fonctionnaires d'être venus ce soir.

Honorables sénateurs, nous devons encore parler de plusieurs choses. Je me suis permis de prendre une initiative aujourd'hui. Il y a un projet de loi, un des nombreux projets de loi du gouvernement qui vont nous être soumis dans les semaines à venir. Il s'agit du projet de loi C-18, le projet de loi sur la péréquation, la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il a été présenté hier par le sénateur Rompkey, le débat sur la deuxième lecture a commencé et, comme on peut supposer qu'il franchira cette étape, notre comité va en être saisi.

L'annexe de notre règlement contient une disposition qui demande que, chaque fois qu'il est question des provinces, nous informions leurs gouvernements et leur donnions la possibilité de se faire entendre. Je veux parler de l'annexe 1, Représentations provinciales aux comités du Sénat: «Il est recommandé par le Comité permanent du Règlement et de la procédure que cette disposition soit observée par les comités du Sénat comme pratique générale». Vous pouvez me croire, cela veut dire que nous devons les inviter à faire des représentations écrites ou verbales.

À cause des questions de temps qui semblent toujours surgir dans de tels cas, j'ai demandé au greffier d'appeler les provinces pour leur dire que ce projet de loi est maintenant au Sénat, que notre comité va probablement en être saisi et qu'à ce moment-là,

invitation, but in the meantime, they can prepare if they wish to have input.

Senator Rompkey has already told me that the Minister of Finance or the Provincial Treasurer for Newfoundland will be coming. I would not be surprised if someone from Nova Scotia came, because Premier Hamm has been promoting something called the "fairness campaign" toward fairly substantive changes in the equalization formula governing resource revenues and that sort of thing.

I do not know what urgency to attach to this, or any of the government bills that may come. Senator Finnerty will find out for us. We know that all bills are always priorities, but I want them to tell us which have the highest priority and we will proceed on that basis.

Senator Cools: That sounds good to me. Can we ensure that the correspondence received today is properly on the record?

The Chairman: What do you mean by "the record"?

Senator Cools: When I read the committee minutes in a few years, will I see, for example, mention of the news release from the Privacy Commissioner dated April 24, 2001? Have the documents all been properly recorded?

The Chairman: The important part of the letter from the Canadian Courier Association has been read into the record. It will be part of the verbatim transcript. We have the exchange of correspondence between Mr. Radwanski and Ms. Caplan. We also have the press release or the statement from Mr. Radwanski about CCRA. Those will be part of our records, but it would not be normal to publish them as part of today's transcript.

Senator Cools: I was not proposing that we publish them, as long as there is reference to the dates and the proper titles.

The Chairman: They will be filed as exhibits. The clerk will make note of them in the minutes.

The committee adjourned.

elles recevront une invitation officielle, mais que, en attendant, elles peuvent se préparer si elles désirent intervenir.

Le sénateur Rompkey m'a déjà dit que le ministre des Finances ou le trésorier provincial de Terre-Neuve viendra. Je ne serai pas surpris que la Nouvelle-Écosse envoie quelqu'un, parce que le premier ministre, M. Hamm, a fait la promotion de quelque chose qui s'appelle la «campagne de l'équité» pour que l'on apporte des changements assez importants à la formule de péréquation concernant les recettes de l'exploitation des ressources.

Je ne sais pas quel degré d'urgence il faut attribuer à ce projet de loi ou à tous les futurs projets de loi du gouvernement. Le sénateur Finnerty va s'informer. Nous savons que tous les projets de lois sont toujours prioritaires, mais je voudrais que l'on nous dise quels sont ceux que l'on doit examiner en premier, et nous agirons en conséquence.

Le sénateur Cools: Cela me va. Pouvons-nous nous assurer que la correspondance que nous avons reçue aujourd'hui figure bien au compte rendu?

Le président: Qu'entendez-vous par le compte rendu?

Le sénateur Cools: Si, dans quelques années, je lisais le procès-verbal de la réunion du comité, y trouverais-je, par exemple, mention du communiqué de presse publié par le Commissaire à la protection de la vie privée le 24 avril 2001? Les documents figurent-ils tous bien au compte rendu?

Le président: La partie importante de la lettre de l'Association canadienne des entreprises de messagerie a été lue et figure donc au compte rendu. Elle fera partie du compte rendu textuel. Nous avons l'échange de correspondance entre M. Radwanski et Mme Caplan. Nous avons aussi le communiqué de presse ou la déclaration de M. Radwanski au sujet de l'ACDR. Ces documents feront partie de nos archives, mais il ne serait pas normal de les publier dans notre compte rendu textuel d'aujourd'hui.

Le sénateur Cools: Je ne propose pas de les publier, mais d'en mentionner les dates et les titres exacts.

Le président: Ce sont des pièces qui seront classées dans les archives. Le greffier les mentionnera dans le procès-verbal.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Canada Customs and Revenue Agency:

Denis Lefebvre, Assistant Commissioner, Customs Branch;

Mary Anne McMahon, Senior Counsel, Legal Services;

Earle Warren, Director General, Major Projects Design and
Development Directorate, Customs Branch;

Stephen Barry, Counsel, Legal Services.

De l'Agence des douanes et du revenu du Canada:

Denis Lefebvre, sous-commissaire, Direction générale des
douanes;

Mary Anne McMahon, avocate principale, Services juridi-
ques;

Earle Warren, Directeur général, Direction de la conception et
de l'élaboration de projets importants, Direction générale
des douanes;

Stephen Barry, conseiller juridique, Services juridiques.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Tuesday, May 29, 2001

Le mardi 29 mai 2001

Issue No. 11

Fascicule n° 11

The expenditures set out in the Estimates for the
fiscal year ending March 31, 2002

Les dépenses projetées dans le Budget des dépenses
pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002

INCLUDING:

THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-23, An Act to amend the Customs Act and
to make related amendments to other Acts

Y COMPRIS:

LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi S-23, Loi modifiant la Loi sur
les douanes et d'autres lois en conséquence

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Banks	Kinsella
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Mahovlich
Cools	Stratton
Doody	Tunney
Ferretti Barth	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bolduc was substituted for that of the Honourable Senator Beaudoin (*May 17, 2001*).

The name of the Honourable Senator Setlakwe was removed — substitution pending (*May 17, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Kinsella
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Mahovlich
Cools	Stratton
Doody	Tunney
Ferretti Barth	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bolduc est substitué à celui de l'honorable sénateur Beaudoin (*le 17 mai 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Setlakwe est supprimé — remplaçant à venir (*le 17 mai 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 29, 2001

(14)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:30 a.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Mahovlich, Murray, P.C., Stratton, Tunney (9).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Public Service Commission:

Scott Serson, President of the Public Service Commission:

Michelle Chartrand, Commissioner:

Nurjehan Mawani, Commissioner:

Douglas Rimmer, Vice-President.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 1, 2001, the committee continued its examination of the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 2002.

Mr. Serson, Ms Chartrand and Mr. Mawani made an opening statement and with Mr. Rimmer answered questions from members of the committee.

At 11:07 a.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 29 mai 2001

(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray, c.p., (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Mahovlich, Murray, c.p., Stratton, Tunney (9).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De la Commission de la fonction publique:

Scott Serson, président de la Commission de la fonction publique:

Michelle Chartrand, commissaire:

Nurjehan Mawani, commissaire:

Douglas Rimmer, vice-président.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 1^{er} mars 2001, le comité poursuit l'examen des dépenses projetées dans le budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002.

M. Serson, Mme Chartrand et M. Mawani font une déclaration et, avec M. Rimmer, répondent aux questions des membres du comité.

À 11 h 07, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tõnu Onu

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, May 17, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-23, An Act to amend the Customs Act and to make related amendments to other Acts, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, May 3, 2001, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Page 6, Clause 11:* Add after line 32, the following:

“**11.2** (1) The Minister may designate an area as a customs controlled area for the purposes of this section and sections 11.3 to 11.5 and 99.2 and 99.3.

(2) The Minister may amend, cancel or reinstate at any time a designation made under this section.

11.3 No owner or operator of a facility where a customs controlled area is located shall grant or allow to be granted access to the customs controlled area to any person unless the person

(a) has been authorized by the Minister in accordance with regulations made under section 11.5; or

(b) is a prescribed person or a member of a prescribed class of persons.

11.4 (1) Subject to subsection (2), every person leaving a customs controlled area, other than for the purpose of boarding a flight with a destination outside Canada, shall

(a) present himself or herself in the prescribed manner to an officer and identify himself or herself;

(b) report in the prescribed manner and make *available* to the officer any goods that he or she has acquired through any means while in the customs controlled area; and

(c) answer truthfully any questions asked by an officer in the performance of his or her duties under this or any other Act of Parliament.

(2) Subsection (1) does not apply to

(a) persons who are required to present themselves under section 11 or report goods under section 12; or

(b) prescribed persons or members of prescribed classes of persons in prescribed circumstances.

11.5 The Governor in Council may make regulations

(a) respecting the authorization of persons under paragraph 11.3(a);

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 17 mai 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le projet de loi S-23, Loi modifiant la Loi sur les douanes et d'autres lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 3 mai 2001, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

1. *Page 6, article 11:* Ajouter après la ligne 33, ce qui suit:

«**11.2** (1) Le ministre peut désigner des zones de contrôle des douanes pour l'application du présent article et des articles 11.3 à 11.5, 99.2 et 99.3.

(2) Le ministre peut modifier, supprimer ou rétablir en tout temps une désignation faite en vertu du présent article.

11.3 Il est interdit au propriétaire ou à l'exploitant d'une installation où est située une zone de contrôle des douanes de permettre, directement ou indirectement, à une autre personne l'accès à cette zone sauf si celle-ci, selon le cas:

a) est autorisée par le ministre conformément aux règlements pris en vertu de l'article 11.5;

b) est une personne prévue par règlement ou un membre d'une catégorie de personnes réglementaire.

11.4 (1) Sous réserve du paragraphe (2), toute personne qui quitte une zone de contrôle des douanes, à une fin autre que pour embarquer sur un vol à destination de l'étranger, doit:

a) se présenter à un agent de la manière réglementaire et s'identifier;

b) déclarer à l'agent de la manière réglementaire les marchandises acquises par tout moyen dans la zone de contrôle des douanes et lui en donner accès;

c) répondre véridiquement aux questions que lui pose l'agent dans l'exercice des fonctions que lui confère la présente loi ou une autre loi fédérale.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas:

a) aux personnes qui doivent se présenter en vertu de l'article 11 ou déclarer des marchandises en vertu de l'article 12;

b) aux personnes prévues par règlement ou aux personnes membres d'une catégorie de personnes réglementaire, dans les circonstances réglementaires.

11.5 Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements:

a) concernant l'autorisation des personnes pour l'application de l'alinéa 11.3a);

(b) prescribing persons or classes of persons who may be granted access under paragraph 11.3(b);

(c) respecting the circumstances in which an authorization under paragraph 11.3(a) may be amended, suspended, renewed, cancelled or reinstated;

(d) respecting the manner in which a person must present himself or herself under paragraph 11.4(1)(a) and report goods under paragraph 11.4(1)(b); and

(e) prescribing for the purposes of paragraph 11.4(2)(b) persons or classes of persons who are exempt from the requirements imposed by subsection 11.4(1) and the circumstances in which they are exempted.”.

2. *Page 8, clause 17*: Replace, in the French version, line 33 with the following:

“et qui doit faire la”.

3. *Page 34, clause 58*: Replace, in the French version,

a) lines 16 and 17 with the following:

“(13) Les renseignements qui ne peuvent être communiqués en raison du paragraphe (11) ne peuvent, à”;

(b) line 24 with the following:

“ve ou réglementaire ou la règle de pratique exigeant la communica-”; and

(c) line 28 with the following:

“à une disposition législative ou réglementaire ou la règle de pratique”.

4. *Page 44, clause 58*: Replace, in the French version, line 6 with the following:

“la décision de cette cour ou, en cas de”.

5. *Page 65, clause 59*: Replace lines 41 and 42 with the following:

“accordance with article RE 601 of the *Letter Post Regulations* of the Universal Postal”.

6. *Page 66, clause 60*: Replace, in the French version, line 12 with the following:

“(b) examiner les marchandises qu’elle a impor-”.

7. *Page 66, clause 60*: Add after line 16 the following:

99.2 (1) An officer may search any person leaving a customs controlled area, other than a prescribed person or a member of a prescribed class of persons who may be searched under subsection (2), if the officer suspects on reasonable grounds that the person has secreted on or about their person anything in respect of which this Act or the regulations have been or might be contravened, anything that would afford evidence with respect to a contravention of this Act or the regulations or any goods the importation or exportation of which is prohibited, controlled or regulated under this or any other Act of Parliament.

b) désignant les personnes ou les catégories de personnes dont l'accès à une zone de contrôle des douanes peut être approuvé en vertu de l'alinéa 11.3b);

c) concernant la modification, la suspension, le renouvellement, la révocation ou le rétablissement d'une autorisation accordée en vertu de l'alinéa 11.3a);

d) concernant la manière selon laquelle une personne doit se présenter en vertu de l'alinéa 11.4(1)a) et déclarer des marchandises en vertu de l'alinéa 11.4(1)b);

e) désignant, pour l'application de l'alinéa 11.4(2)b), les personnes et les catégories de personnes qui sont exemptées des exigences imposées par le paragraphe 11.4(1) et les circonstances d'exemption.”.

2. *Page 8, article 17*: Remplacer, dans la version française, la ligne 33, par ce qui suit:

«et qui doit faire la».

3. *Page 34, article 58*: Remplacer dans la version française,

a) les lignes 16 et 17, par ce qui suit:

«(13) Les renseignements qui ne peuvent être communiqués en raison du paragraphe (11) ne peuvent, à»;

b) la ligne 24, par ce qui suit:

«ve ou réglementaire ou la règle de pratique exigeant la communica-»;

c) la ligne 28, par ce qui suit:

«à une disposition législative ou réglementaire ou à la règle de pratique».

4. *Page 44, article 58*: Remplacer, dans la version française, la ligne 6, par ce qui suit:

«la décision de cette cour ou, en cas de».

5. *Page 65, article 59*: Remplacer, les lignes 40 et 41, par ce qui suit:

«prévue à l'article RE 601 du *Règlement de la poste aux lettres* de la Convention postale universelle.».

6. *Page 66, article 60*: Remplacer, dans la version française, la ligne 12, par ce qui suit:

«b) examiner les marchandises qu’elle a impor-».

7. *Page 66, article 60*: Ajouter après la ligne 15 ce qui suit:

«**99.2** (1) Un agent peut fouiller toute personne qui quitte une zone de contrôle des douanes, autre qu'une personne visée par règlement ou une personne qui est membre d'une catégorie de personnes réglementaire qui peut être fouillée en vertu du paragraphe (2), s'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, qu'elle dissimule sur elle ou près d'elle tout objet d'infraction, effective ou éventuelle, à la présente loi ou à ses règlements d'application, tout objet permettant d'établir une pareille infraction ou toute marchandise d'importation ou d'exportation prohibée, contrôlée ou réglementée en vertu de la présente loi ou de toute autre loi fédérale.

(2) An officer may, in accordance with the regulations, search any prescribed person or member of a prescribed class of persons leaving a customs controlled area.

(3) An officer who is about to search a person under this section shall, on the request of the person, immediately take that person before the senior officer at the place where the search is to be conducted.

(4) A senior officer before whom a person is taken by an officer shall, if the senior officer agrees with the officer that under subsection (1) or (2), as the case may be, the person may be searched, direct that the person be searched or, if the senior officer does not so agree, discharge the person.

(5) No person may be searched by an officer who is not of the same sex and, if there is no officer of the same sex at the place at which the search is to be conducted, an officer may authorize any suitable person of the same sex to conduct the search.

99.3 (1) An officer may, in accordance with the regulations and without individualized suspicion, conduct a non-intrusive examination of goods in the custody or possession of a person leaving a customs controlled area.

(2) An officer may examine any goods in the custody or possession of a person leaving a customs controlled area and open or cause to be opened any baggage, package or container and take samples of the goods in reasonable amounts, if the officer suspects on reasonable grounds that this Act or any other Act of Parliament administered or enforced by the officer or any regulations made under it have been or might be contravened in respect of the goods.

(3) An officer may, at any time, open or cause to be opened, inspect and detain any baggage, package or container found abandoned in a customs controlled area.

99.4 The Governor in Council may make regulations

(a) prescribing persons or classes of persons who may be searched under subsection 99.2(2);

(b) respecting, for the purposes of subsection 99.2(2), the circumstances and manner in which searches are to be conducted and the types of searches that may be conducted; and

(c) respecting, for the purposes of subsection 99.3(1), the manner in which examinations are to be conducted and the machines, instruments, devices or other apparatuses or classes of machines, instruments, devices or apparatuses that may be used to conduct examinations.”.

8. *Page 69, clause 61:* Replace, in the English version,

(a) lines 5 and 6 with the following:

(2) Un agent peut, conformément aux règlements, fouiller une personne visée par règlement ou une personne qui est membre d'une catégorie de personnes réglementaire si cette personne quitte une zone de contrôle des douanes.

(3) Dès que la personne qu'il va fouiller, en application du présent article, lui en fait la demande, l'agent la conduit devant l'agent principal du lieu où la fouille sera effectuée.

(4) L'agent principal devant qui une personne est conduite par un agent, selon qu'il est d'accord ou non avec ce dernier pour procéder à une fouille en vertu des paragraphes (1) ou (2), fait fouiller ou relâcher la personne.

(5) L'agent ne peut fouiller une personne de sexe opposé. Faute de collègue du même sexe que celle-ci sur le lieu où la fouille sera effectuée, il peut autoriser toute personne de ce sexe présentant les qualités voulues à y procéder.

99.3 (1) Dans les cas prévus par règlement, l'agent peut, sans soupçon précis, procéder à l'examen discret de marchandises en la garde ou la possession d'une personne qui quitte une zone de contrôle des douanes.

(2) L'agent peut examiner les marchandises en la garde ou la possession d'une personne qui quitte une zone de contrôle des douanes et dont il soupçonne, pour des motifs raisonnables, qu'elles ont donné ou pourraient donner lieu à une infraction soit à la présente loi, soit à toute autre loi fédérale à l'égard de laquelle il a des fonctions d'exécution ou de contrôle d'application, soit aux règlements d'application de ces lois, ainsi qu'en ouvrir ou faire ouvrir tout bagage, colis ou contenant ou en prendre des échantillons en quantités raisonnables.

(3) Un agent peut, en tout temps, ouvrir ou faire ouvrir, inspecter et détenir tout bagage, colis ou contenant abandonné dans une zone de contrôle des douanes.

99.4 Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements:

a) désignant les personnes et les catégories de personnes qui peuvent être fouillées en vertu du paragraphe 99.2(2);

b) concernant les circonstances dans lesquelles une fouille peut être effectuée, la manière d'effectuer la fouille et le type de fouille qui peut être effectuée dans ces circonstances, pour l'application du paragraphe 99.2(2);

c) concernant la manière selon laquelle un examen peut être effectué en vertu du paragraphe 99.3(1) et les machines, instruments, dispositifs et autres appareils et les catégories de ces appareils qui peuvent être utilisés pour cet examen.”.

8. *Page 69, article 61:* Remplacer dans la version anglaise,

a) lignes 5 et 6, par ce qui suit:

“investigate an alleged offence under any Act of Parliament or of the legislature of a province subject to”;

(b) lines 10 and 11 with the following:

“respect of the alleged offence may be taken, if that official believes on reasonable grounds”;

(c) line 13 with the following:

“offence and will be used in the”;

(d) line 15 with the following:

“offence, solely for those purposes;” and

(e) lines 30 and 31 with the following:

“(ii) a person whom that official has reasonable grounds to believe may have committed an”.

9. *Page 78, clause 68:* Replace lines 11 to 14 with the following:

“section 110, cancel or reduce a penalty assessed under section 109.3 or an amount demanded under section 124 or refund an amount received under any of sections 117 to 119 within”.

10. *Pages 85 and 86, clause 77:* Replace lines 40 to 47 on page 85 and lines 1 to 9 on page 86 with the following:

“77. Section 141 of the Act is replaced by the following:

141. (1) The Commissioner, on application by a person whose interest in a conveyance detained under subsection 97.25(2) or in goods or a conveyance seized as forfeit under this Act has been determined under section 139 or ordered under section 139.1 or 140 to be unaffected by the seizure or detention, shall direct that

(a) in the case of goods or a conveyance the forfeiture of which has become final, the goods or conveyance, as the case may be, be given to the applicant; and

(b) in the case of a conveyance detained under subsection 97.25(2), the conveyance be given to the applicant.

(1.1) If goods or a conveyance that is to be given to the applicant has been sold or disposed of, an amount calculated on the basis of the interest of the applicant in the goods or conveyance at the time of the contravention or use, as determined under section 139 or ordered under section 139.1 or 140, shall be paid to the applicant.

(2) The total amount paid under subsection (1.1) in respect of goods or a conveyance shall, if the goods or conveyance was sold or otherwise disposed of under this Act, not exceed the proceeds of the sale or disposition, if any, less any costs incurred by Her Majesty in respect of the goods or conveyance, and, if there are no proceeds of disposition, no payment shall be made pursuant to subsection (1.1).”.

«investigate an alleged offence under any Act of Parliament or of the legislature of a province subject to»;

b) les lignes 10 et 11, par ce qui suit:

«respect of the alleged offence may be taken, if that official believes on reasonable grounds»;

c) la ligne 13, par ce qui suit:

«offence and will be used in the»;

d) la ligne 15, par ce qui suit:

«offence, solely for those purposes;»;

e) les lignes 30 et 31, par ce qui suit:

«(ii) a person whom that official has reasonable grounds to believe may have committed an».

9. *Page 78, article 68:* Remplacer les lignes 12 à 16, par ce qui suit:

«l'article 110, annuler ou réduire une pénalité établie en vertu de l'article 109.3 ou une somme réclamée en vertu de l'article 124 ou rembourser un montant reçu en vertu de l'un des articles 117 à 119, dans les trente jours suivant la».

10. *Pages 85 et 86, article 77:* Remplacer les lignes 36 à 42, page 85, et les lignes 1 à 12, page 86, par ce qui suit:

«77. L'article 141 de la même loi est remplacé par ce qui suit:

141. (1) Sur demande d'une personne qui a obtenu, respectivement au titre de l'article 139 et en vertu des articles 139.1 ou 140, une décision ou une ordonnance portant que la saisie ou la détention ne porte pas atteinte à son droit, le commissaire lui fait remettre:

a) dans le cas de marchandises ou d'un moyen de transport dont la confiscation est devenue définitive, les marchandises ou le moyen de transport;

b) dans le cas d'un moyen de transport retenu en vertu du paragraphe 97.25(2), le moyen de transport.

(1.1) Si des marchandises ou un moyen de transport qui sont censés être remis à la personne ont été vendus ou aliénés, il est versé à cette dernière une somme dont le calcul est basé sur la contre-valeur de son droit sur ceux-ci au moment de l'infraction ou de l'utilisation, telle que cette contre-valeur est fixée dans la décision ou l'ordonnance rendues respectivement au titre de l'article 139 et en vertu des articles 139.1 et 140.

(2) En cas de vente ou d'aliénation sous une autre forme de marchandises ou d'un moyen de transport à l'égard desquels un versement est effectué au titre du paragraphe (1.1), le montant du versement ne peut être supérieur au produit éventuel de la vente ou de l'aliénation, duquel sont soustraits les frais afférents aux marchandises ou au moyen de transport supportés par Sa Majesté; dans les cas où aucun produit ne résulte d'une aliénation effectuée en vertu de la présente loi, il n'est effectué aucun versement au titre du paragraphe (1.1).».

11. *Pages 90, clause 88:* Replace line 34 with the following:

“taux déterminé, calculés sur les”.

Respectfully submitted,

11. *Page 90, article 88:* Remplacer la ligne 35, par ce qui suit:

«taux déterminé, calculés sur les».

Respectueusement soumis,

Le président,

LOWELL MURRAY

Chairman

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 29, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2002 (Annual Report of the Public Service Commission for the year 1999-2000).

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, we are pleased to welcome this morning the President of the Public Service Commission, Mr. Scott Serson, who is accompanied by two of the commissioners, Ms Michelle Chartrand and Ms Mawani. Also at the table is Mr. Douglas Rimmer, Vice-President of Policy Research and Communications for the commission.

You will know that the Public Service Commission last appeared before the committee in June of 1998, when the committee carried on a special study on retention and compensation issues in the public service. In January of 1993, the committee presented a report, *Public Service 2000, The Renewal of the Public Service of Canada*. A copy of the Public Service Commission's annual report has been distributed to all of you.

Mr. Serson has been president of the commission since 1999. As your briefing notes will tell you, prior to that he held various responsible positions in central agencies and line departments such as Finance, Health, HRDC, and most recently, from 1994 to 1999, as Deputy Minister of Indian Affairs.

Without further ado, I will call on Mr. Serson to make a brief opening statement and then open the meeting to questions.

Mr. Scott Serson, President, Public Service Commission of Canada: I will share the opportunity to make a few brief opening remarks with my colleagues. We are very pleased to have this opportunity to dialogue with you today about our work.

[Translation]

As you are aware, the PSC is an independent agency which ensures that staffing and recruitment for the Public Service are conducted according to the principle of merit.

[English]

Canadians expect a public service that is both effective and ethical. Our role is to safeguard the fundamental principle of merit, which assures Canadians that they can depend on a public service that is non-partisan, competent and representative.

As you know, the government is now actively involved in an overhaul of the current legislative regime for human resources. We are pleased to see a continuing commitment to merit stated in the Prime Minister's announcement of this initiative and the appointment of a task force to pursue it.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 29 mai 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le Budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 2002 (Rapport annuel de la Commission de la fonction publique pour l'année 1999-2000).

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'accueillir ce matin le président de la Commission de la fonction publique, M. Scott Serson, qui est accompagné par deux commissaires, soit Mme Michelle Chartrand et Mme Mawani. Nous accueillons aussi M. Douglas Rimmer, vice-président de la Direction générale des politiques, de la recherche et des communications.

Vous savez que la Commission de la fonction publique s'est présentée pour la dernière fois devant le comité en juin 1998 dans le cadre de l'étude spéciale sur les questions de rémunération et de maintien des effectifs à la fonction publique. En janvier 1993, le comité a présenté un rapport intitulé, *Fonction publique 2000, Un projet de renouvellement de la fonction publique du Canada*. Un exemplaire du rapport annuel de la Commission de la fonction publique vous a été distribué.

M. Serson occupe le poste de président de la Commission depuis 1999. Comme l'indique vos notes d'information, il a assumé avant cela diverses fonctions au sein des ministères des Finances, de la Santé et du Développement des ressources humaines. Plus récemment, de 1994 à 1999, il a occupé le poste de sous-ministre des Affaires indiennes.

Sans plus tarder, je vais laisser M. Serson faire une brève déclaration préliminaire et ensuite nous passerons aux questions.

M. Scott Serson, président, Commission de la fonction publique du Canada: Je vais laisser mes collègues faire également une brève déclaration préliminaire. Nous sommes très heureux d'avoir l'occasion de discuter avec vous aujourd'hui de notre travail.

[Français]

Comme vous le savez, le CFP est un organisme indépendant qui veille à ce que la dotation et le recrutement dans la fonction publique se fassent selon le principe du mérite.

[Traduction]

Les Canadiens s'attendent à ce que la fonction publique soit efficace et à ce qu'elle fasse preuve de moralité. Notre rôle est de sauvegarder le principe fondamental du mérite, qui garantit aux Canadiens qu'ils peuvent compter sur une fonction publique non partisane, compétente et représentative de la société canadienne.

Comme vous le savez, le gouvernement a entrepris une révision en profondeur du régime législatif actuel concernant les ressources humaines. L'annonce par le premier ministre de cette initiative et de la mise sur pied d'un groupe de travail chargé de la mener à bien témoigne du maintien de l'engagement envers le principe du mérite, et nous en sommes heureux.

Throughout the reform process, we feel it will be important for the Public Service Commission to comment on issues that may affect the principle of merit. I want to indicate as well that the commission supports this need for fundamental reform, including legislative reform, to help renew the human resource management system.

In the two years that I have been president of the commission, we have made it a goal to try to improve public service staffing within the current legislative framework. We remain convinced that much can be done now in advance of legislative change. I will highlight some of the areas that we have been working on just to illustrate what I mean.

[Translation]

For example, the PSC has worked closely with departments and partners in the human resources system to nurture a values-based approach to staffing. A values-based approach seeks to reacquaint hiring managers with the values at the core of many rules and regulations. If people understand the values, they have a powerful tool to make the right decisions.

[English]

We have also made a major effort in the area of accountability over the last 18 months. We have modernized and refined our delegation and accountability agreements with deputy ministers to the point where we can now report that we have modern agreements that cover most major federal government departments.

Another key area in which we have been working is to increase the investment in human resource planning throughout the public service. As Lawrence Strong acknowledged in his most recent report on senior level compensation, HR planning will be critical over the next decade. We have been reinforcing this message by providing to departments modelling and demographic analysis and encouraging the use of the current flexibilities within the staffing system to move towards better HR planning. We are very pleased with the results so far.

Another area that this committee has been concerned about in the past is recruitment. As you indicated in your report in 1999, as increasing numbers of public servants retire, programs such as post-secondary recruitment and other recruitment initiatives will become crucial. Our recruitment action plan, produced in collaboration with the Treasury Board Secretariat, will ensure that we are prepared for this recruitment challenge. We have already begun to implement some changes that will enhance our ability to recruit effectively. This includes a significant investment in technology, which we believe is the key to effective recruitment in a knowledge economy. Our jobs Internet site, for example,

Nous estimons que, tout au long du processus de réforme, il sera important que la Commission de la fonction publique donne son avis sur les questions qui risquent d'avoir une incidence sur le principe du mérite. Je tiens à souligner que la Commission appuie cette réforme fondamentale, y compris la révision du régime législatif, qui vise à renouveler le système de gestion des ressources humaines.

Au cours de mes deux années en tant que président de la Commission, nous nous sommes donné l'objectif d'essayer d'améliorer la dotation au sein de la fonction publique dans le cadre du régime législatif actuel. Nous sommes convaincus que bien des améliorations peuvent être apportées maintenant avant les changements législatifs. Simplement pour illustrer ce que je veux dire, je vais citer certains des domaines sur lesquels nous travaillons.

[Français]

Par exemple, le CFP a travaillé en étroite collaboration avec des ministères et des partenaires dans le domaine des ressources humaines afin de cultiver une approche fondée sur les valeurs propres à la dotation. Cette approche s'efforcera de rappeler aux gestionnaires chargés de l'embauche ces valeurs qui sont au cœur d'un bon nombre de règles et règlements. Si les gens comprennent ces valeurs, ils auront à leur disposition un outil efficace pour prendre les bonnes décisions.

[Traduction]

Nous avons aussi déployé beaucoup d'efforts au cours des 18 derniers mois au chapitre de la responsabilisation. Nous avons modernisé et amélioré nos ententes concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilisation en collaboration avec les sous-ministres de sorte que nous pouvons maintenant déclarer que nous détenons des ententes modernes qui régissent la plupart des grands ministères fédéraux.

Par ailleurs, nous nous sommes efforcés d'investir davantage dans la planification des ressources humaines à l'échelle de la fonction publique. Comme Lawrence Strong l'a signalé dans son dernier rapport sur la rémunération des fonctionnaires occupant des postes de niveau supérieur, la planification des ressources humaines sera très importante au cours de la prochaine décennie. Nous avons renforcé ce message en fournissant aux ministères une analyse démographique et en les encourageant à tirer parti de la souplesse qui existe au sein du système de dotation pour améliorer la planification de leurs ressources humaines. Nous sommes très satisfaits des résultats obtenus jusqu'à maintenant.

Le recrutement est un autre domaine dont le comité s'est préoccupé par le passé. Comme vous l'avez souligné dans votre rapport de 1999, à mesure qu'augmentera le nombre de départs à la retraite au sein de la fonction publique, les programmes comme celui relatif au recrutement post-secondaire et d'autres deviendront cruciaux. Notre plan d'action en matière de recrutement, dressé en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, nous assure que nous serons prêts à affronter ce défi en matière de recrutement. Nous avons déjà commencé à mettre en oeuvre certains des changements qui accroîtront notre capacité à recruter efficacement. Il s'agit notamment d'un investissement

averages 800,000 visits each month, compared to an average of 220,000 visits per month in 1998.

[Translation]

As we use the Internet, one of our policy areas that has drawn some criticism in the past few months is our Area of Selection policy. This policy allows some job opportunities to be available only to people living in specified geographic areas.

[English]

I know that some senators have expressed concern about this policy. I want to indicate here that although we have received advice that this policy complies with the Charter of Rights and Freedoms, our area of selection policy is now under review. We want to move away from the use of geographically based areas of selection to the extent possible. Our review is examining the operational and service issues that need to be addressed to accomplish that goal. This is an example of the challenge of balancing competing values, access to the public service for Canadians, with the principle of efficiency to ensure that Canadians get the service they need.

I will turn to Commissioner Chartrand to make a few additional comments.

[Translation]

Ms Michelle Chartrand, Commissioner, Public Service Commission: I will be focussing on two areas, namely official languages and employment equity. An important part of the PSC's mandate is to ensure that the Public Service is representative of the public it serves. Our role consists primarily of identifying and eliminating employment barriers against minority groups and of instituting policies and practices that promote the hiring and training of members of these designated groups.

Another aspect of our role consists in training managers and educating them as to their obligations with respect to employment equity. Lastly, we help candidates and employees in these groups with their career path.

There are a number of concrete examples that illustrate the PSC's role within the Public Service in the field of employment equity. We are actively developing an inventory of qualified visible minority groups to help managers increase the representation of such groups. Managers are given information, training and awareness courses to help them break down barriers to staffing and recruitment. Candidates belonging to visible minority groups are given support, assistance and information.

For example, last February, the PSC held a job fair for members of under-represented groups which attracted 6,000 participants. Finally, promoting the merit principle and public service values is

considérable dans la technologie, qui, selon nous, est essentielle à l'efficacité du recrutement dans une économie fondée sur le savoir. Notre site Internet sur l'emploi, par exemple, enregistre 800 000 consultations en moyenne par mois, tandis qu'en 1998, ce chiffre n'était que de 220 000.

[Français]

Comme nous utilisons Internet, l'une de nos politiques qui a fait l'objet de certaines critiques au cours des derniers mois est notre politique sur la zone de sélection. Cette dernière permet d'offrir certains emplois uniquement aux personnes qui résident dans des zones géographiques particulières.

[Traduction]

Je sais que certains sénateurs ont exprimé des préoccupations à l'égard de cette politique. Je tiens à signaler que, même si on nous a affirmé que celle-ci respecte la Charte canadienne des droits et libertés, elle fait actuellement l'objet d'un examen. Nous voulons éliminer autant que possible l'utilisation de zones de sélection d'ordre géographique. Notre examen consiste à étudier les opérations et les services qui doivent être modifiés afin que nous puissions atteindre cet objectif. Il s'agit là d'un exemple du défi que constitue l'établissement d'un équilibre entre, d'une part, les diverses valeurs et l'accès des Canadiens à la fonction publique et, d'autre part, le principe de l'efficacité afin de faire en sorte que la population canadienne obtienne les services dont elle a besoin.

Je vais laisser la commissaire Chartrand formuler quelques observations supplémentaires.

[Français]

Mme Michelle Chartrand, commissaire, Commission de la fonction publique: Je couvrirai deux sujets, les langues officielles et l'équité en matière d'emploi. Une partie importante de notre mandat à la Commission de la fonction publique est de s'assurer que la fonction publique fédérale soit représentative de la population canadienne. Notre rôle consiste essentiellement à identifier et à éliminer les obstacles à l'emploi pour les groupes minoritaires, et à élaborer des politiques et à mettre en oeuvre des pratiques qui favoriseront l'embauche et la formation de ces groupes.

Une partie de notre rôle consiste aussi à former les gestionnaires et à les sensibiliser à leurs responsabilités en matière d'équité à l'emploi. Finalement, nous aidons les candidats et les employés de ces groupes dans leur cheminement de carrière.

Plusieurs exemples concrets illustrent le rôle que nous jouons au sein de la fonction publique dans ce domaine, dont celui de la création de répertoires de gens qualifiés appartenant aux groupes sous-représentés pour aider les gestionnaires à augmenter la représentativité de ces groupes au sein de leur effectif. L'information, la formation et la sensibilisation sont offertes aux gestionnaires pour les aider à éliminer les barrières du système de dotation et de recrutement. Du soutien, de l'aide et de l'information sont apportés aux candidats qui appartiennent aux groupes sous-représentés.

A titre d'exemple, nous avons organisé à la Commission de la fonction publique, en février dernier, une foire à l'emploi pour les groupes sous-représentés. Six mille personnes se sont présentées.

always a golden opportunity to broaden people's understanding of employment equity. This approach enables members of these groups to serve their country from within the ranks of the Public Service.

The PSC also has responsibilities in the area of official languages. To begin with, Treasury Board has assigned to us responsibility for public service language training. In addition, as part of the staffing process, we have responsibilities for establishing linguistic standards for positions in the Public Service.

The PSC is responsible as well for developing and administering language tests to assess proficiency in both official languages.

Progress has been noted in terms of the participation of Francophones in the federal Public Service. Francophones now make up 30 per cent of the Public Service and account for 27 per cent of incumbents in the Executive group, including federal public servants in Quebec.

[English]

Before passing the floor to Commissioner Mawani, I would like to reiterate our commitment to the employment equity and the official languages.

Ms Nurjehan Mawani, Commissioner, Public Service Commission of Canada: Honourable senators, I too would like to thank you for the opportunity to appear before you today. I am the newest member of the commission, having been appointed and having started my responsibilities about two weeks ago. I would first like to say that I regard it a privilege to have been asked to serve Canadians as a commissioner of the Public Service Commission and to join a great team of professionals at the commission.

[Translation]

As the former Auditor General has noted on numerous occasions, the Public Service of Canada is one of the most respected and professional organizations in the world. Its standing is not a matter of luck, but rather the result of upholding values which have served Canadians so well over the years.

[English]

The Public Service Commission, the modern version of the institution created in 1918 to safeguard merit, has played no small role in this achievement. We are committed to seeing that these values continue to be applied. In these exciting times, part of the challenge of renewal is to ensure that Canadians, particularly young and new Canadians, know the value of a public service career. As we set about to revitalize the public service, we have an important occasion to enhance our image as an employer of choice.

A public service career is, after all, an opportunity to make a contribution to our country. It is an opportunity to use one's working life to make a real difference in the lives of Canadians. It

Enfin, la promotion du mérite et des valeurs au sein de la fonction publique est toujours une occasion en or pour faire comprendre l'équité en matière d'emploi. Cela permet aux personnes qui appartiennent à ces groupes de servir leur pays au sein de la fonction publique fédérale.

En matière de langues officielles, la Commission de la fonction publique a aussi des responsabilités. D'abord, le Conseil du Trésor nous a assigné la tâche d'offrir la formation linguistique aux fonctionnaires. En plus, nous avons la responsabilité d'établir les normes linguistiques pour les postes dans la fonction publique, lorsque ces postes sont dotés, évidemment.

Nous sommes chargés de l'élaboration et de l'administration des tests de langue qui mesurent les habiletés linguistiques dans les deux langues officielles.

Des progrès ont été notés du côté de la participation francophone au sein de la fonction publique fédérale. On y compte maintenant 30 p. 100 de francophones, dont 27 p. 100 au sein de la catégorie de la gestion, le tout incluant les fonctionnaires fédéraux au Québec.

[Traduction]

Avant de céder la parole à la commissaire Mawani, je tiens à réitérer notre engagement envers l'équité en matière d'emploi et les langues officielles.

Mme Nurjehan Mawani, commissaire, Commission de la fonction publique du Canada: Honorables sénateurs, je vous remercie à mon tour de m'avoir invitée à comparaître devant vous aujourd'hui. Je suis la toute dernière arrivée à la Commission, ayant été nommée et ayant amorcé mes fonctions il y a deux semaines. D'abord, je tiens à dire que je considère comme un privilège d'avoir été choisie pour servir les Canadiens à titre de commissaire au sein de la Commission de la fonction publique et de me joindre à une extraordinaire équipe de professionnels.

[Français]

Comme l'a fait remarquer l'ancien vérificateur général à plusieurs reprises, la fonction publique fédérale du Canada est l'une des fonctions publiques les plus respectées et les plus professionnelles au monde. Il ne s'agit pas d'un hasard, puisque c'est le résultat direct du respect des valeurs qui nous ont si bien servis au fil des années.

[Traduction]

La Commission de la fonction publique, version moderne de l'institution créée en 1918 dont le mandat était de sauvegarder le principe du mérite, a joué un grand rôle dans l'atteinte de ce résultat. Nous sommes déterminés à veiller à l'application continue de ces valeurs. En cette époque passionnante, l'un des défis que pose le renouvellement de la fonction publique est de faire en sorte que les Canadiens, surtout les jeunes et les nouveaux Canadiens, connaissent la valeur d'une carrière dans la fonction publique. La revitalisation de la fonction publique nous offre une occasion importante de rehausser notre image en tant qu'employeur de choix.

Une carrière dans la fonction publique, c'est, après tout, une occasion d'apporter une contribution à notre pays. C'est une occasion d'utiliser sa vie active pour faire une véritable différence

means working for the public good and allowing values that resonate with all Canadians to guide one. The fact that we can also offer an unmatched variety of jobs means that the public service should be a very attractive employer.

[Translation]

We have sent this message to the committed, energetic and skilled people. The Public Service Commission needs these people to continue to provide an effective service to Canadians in the years to come. This is both a challenge and an opportunity for us.

[English]

Mr. Serson: Mr. Chairman, you have heard us all say that as an agency that reports to Parliament, we are interested in your views and we appreciate your active interest in our work. We would be happy now to hear your comments and to answer any questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Serson, and commissioners.

Senator Bolduc: As a former career civil servant, and chairman of the Province of Quebec Public Service Commission, I feel a bit as though I had lost my virginity by sitting in the Senate. Nevertheless, I still value the merit principle. When I was in the public service 20 years ago, in Quebec, as well as in Ottawa, we had one guiding principle — the merit principle. Now I see that we have five or six guiding principles.

How do you reconcile what seems, at first glance, somewhat contradictory values between those two principles at least: merit, that is to say competence on the one hand, and representativeness on the other?

Mr. Serson: In beginning to dialogue with managers and human resource professionals in the Public Service of Canada, we have tried to make it clear to them that, in thinking about merit in the Public Service of Canada, they must be thinking beyond the notion of simply competence. This predates my work, but when the commission actively began to consider reform, they challenged a group of public service managers to look at the staffing system. The senior managers came back to the commission and recommended that one way to at least address this issue of the complexity of the staffing system was to begin to educate managers on the values that lay behind the rules and regulations.

The commission then hired some experts in the field to study our legislation and to see what values lay behind the legislation. They identified that if we are to define merit, then we should be thinking about three results that we are looking for. One of those results is competence. The other two are non-partisanship and being representative of the Canadian public. In part, they argued that this is because the Employment Equity Act that was adopted in 1995 or 1996 modifies the Public Service Employment Act and gives certain responsibilities to the Public Service Commission and, through us, to deputy ministers.

dans la vie des Canadiens. C'est travailler pour l'intérêt public et se laisser guider par les valeurs communes à l'ensemble des Canadiens. Le fait que nous pouvons offrir une gamme d'emplois inégalée signifie que la fonction publique devrait être un employeur très intéressant.

[Français]

Nous avons envoyé ce message aux gens engagés, actifs et compétents. La fonction publique a besoin de ces gens pour continuer d'offrir un service efficace aux Canadiennes et Canadiens dans les années à venir. Pour nous, c'est à la fois un défi et une occasion.

[Traduction]

M. Serson: Monsieur le président, vous nous avez tous entendus dire que, en tant qu'organisme qui relève du Parlement, vos points de vue nous intéressent et que nous apprécions le vif intérêt que vous portez à notre travail. Nous serions heureux d'entendre vos commentaires et de répondre à vos questions.

Le président: Je vous remercie, monsieur Serson et mesdames les commissaires.

Le sénateur Bolduc: En tant qu'ancien fonctionnaire et président de la Commission de la fonction publique québécoise, je me sens un peu comme si j'avais perdu ma virginité en siégeant au Sénat. Néanmoins, j'accorde encore de la valeur au principe du mérite. Je vois que nous avons cinq ou six principes directeurs.

Comment concilier ce qui, à première vue, semble être deux principes quelque peu contradictoires, à savoir le mérite, c'est-à-dire la compétence, et la représentativité?

M. Serson: Au début des discussions avec les gestionnaires et les professionnels en ressources humaines de la fonction publique du Canada, nous avons essayé de faire comprendre clairement à ces derniers que la notion de mérite n'englobe pas seulement la compétence. C'est ce qui a précédé mon travail, mais, lorsque la Commission a commencé activement à envisager une réforme, elle a mis au défi un groupe de gestionnaires de la fonction publique d'examiner le système de dotation. Ce groupe a expliqué à la Commission que, pour régler le problème de la complexité du système de dotation, elle devait commencer au moins à enseigner aux gestionnaires les valeurs qui sous-tendent les règles et les règlements.

La Commission a ensuite embauché des spécialistes en la matière pour étudier notre législation et cerner les valeurs qui la sous-tendent. Selon eux, afin de pouvoir définir le mérite, nous devrions penser à trois résultats que nous souhaitons atteindre. L'un de ceux-ci est la compétence. Les deux autres sont l'impartialité et la représentativité de la population canadienne. Ils ont fait valoir que ce sont ces résultats que nous devrions viser, en partie parce que la Loi sur l'équité en matière d'emploi, adoptée en 1995 ou 1996, modifie la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et confère des responsabilités à la Commission de la fonction publique et, par notre entremise, aux sous-ministres.

Of course, they told us that those were the results we should be looking for when we think about merit, but to accomplish them we need to be thinking about the processes that are used to achieve employment in the public service and achieve promotions, and there they indicated that we should be concerned about three values: the value of transparency in everything we do, so that it is clear how people attain employment and promotions in the public service, and that our processes be fair and that they be equitable to all involved.

Those are the things that we have used as a guide, always conscious that different departments have different needs, so we must try to be flexible in our interpretation of the rules, and we must consider value for money for Canadians. Therefore, we must try to ensure that our processes for staffing and recruitment are as efficient as possible.

Senator Bolduc: Your main activity, of course, is recruitment, selection, advancement and promotion. Outside of that you also have training for people, for management particularly, and some other types of training, such as technical training.

Mr. Serson: Mostly professional and technical, and the Canadian Centre for Management Development does the management training, yes.

Senator Bolduc: I see in your annual report that you have a system of delegating authority to all the agencies and departments. Is it a standard type of agreement that you have with them or is it more appropriate, let us say, for Foreign Affairs? There must be some standards in the agreement.

Mr. Serson: When I referred to the work that we have done over the last year, part of that work has been to ensure that with every department we have a standardized agreement, so that the terms of accountability will be clear and consistent between departments.

We do say to departments, as they consider their delegation and accountability agreements with us, that they can negotiate particular authorities that they feel are necessary for them to do their work. For instance, within the Department of Justice, we have delegated the responsibility for recruiting lawyers, because they are the main users of lawyers in the public service. Within Health Canada, with the difficulty we have with the availability of nurses in Canada, we have given them delegated authority for the hiring of nurses so that they can develop flexible kinds of measures to counteract those shortages. We do delegate unique responsibilities for departments where they can make an argument to us that those are necessary for their business plans.

Senator Bolduc: For the specialized occupations that are in the majority in a department, you tend to agree to delegation. For the general positions that we find in many departments, I suspect the commission maintains the organizational activities of these recruitment processes.

Mr. Serson: That is correct. We have maintained the general post-secondary recruitment program and we do general recruitment as well, including the placing of advertising, the

Bien sûr, ils nous ont dit qu'il s'agissait des résultats que nous devrions viser en ce qui concerne le mérite, mais que, pour les atteindre, nous devons réfléchir aux processus d'embauche et de promotion. Ils nous ont signalé que, ce faisant, nous devrions nous préoccuper de trois valeurs: des pratiques transparentes, afin que la façon d'obtenir un emploi et une promotion dans la fonction publique soit claire, ainsi que des processus équitables en soi et justes envers tous.

Ce sont là les éléments qui nous ont guidés, quoique nous sommes toujours demeurés conscients des besoins différents des ministères. C'est pourquoi nous devons tenter de faire preuve de souplesse dans notre interprétation des règles et faire en sorte que les Canadiens en aient pour leur argent. Ainsi, nous devons essayer de veiller à ce que nos processus de dotation et de recrutement soient aussi efficaces que possible.

Le sénateur Bolduc: Vos activités principales concernent, bien sûr, le recrutement, la sélection, l'avancement et la promotion. En outre, vous offrez de la formation, en particulier aux gestionnaires, et notamment de la formation technique.

M. Serson: Surtout de la formation professionnelle et technique, et le Centre canadien de gestion s'occupe de la formation des gestionnaires.

Le sénateur Bolduc: Je vois dans votre rapport annuel que vous avez conclu une entente de délégation des pouvoirs avec chaque agence et ministère. S'agit-il d'ententes standard ou plus précises, disons, pour les Affaires étrangères? Les ententes doivent bien comporter des éléments standard.

M. Serson: Le travail que nous avons accompli l'an dernier, dont j'ai parlé plus tôt, a consisté en partie à faire en sorte qu'une entente standard existe avec chaque ministère afin que les dispositions concernant la responsabilisation soient claires pour tous les ministères et identiques d'un ministère à l'autre.

Nous disons par contre aux ministères qu'ils peuvent négocier l'obtention de certains pouvoirs qu'ils estiment nécessaires à l'exécution de leur travail. Par exemple, nous avons délégué au ministère de la Justice le pouvoir de recruter des avocats, car il est le principal employeur d'avocats dans la fonction publique. Étant donné le manque d'infirmières au Canada, nous avons délégué à Santé Canada le pouvoir d'embaucher des infirmières afin qu'il puisse élaborer des mesures souples visant à enrayer ce problème. Nous déléguons des responsabilités particulières aux ministères qui peuvent nous prouver qu'elles sont nécessaires à l'exécution de leurs activités.

Le sénateur Bolduc: Pour ce qui est des professions spécialisées que l'on trouve en majeure partie dans un ministère, vous avez tendance à accepter la délégation de pouvoirs. En ce qui a trait aux postes généraux que l'on trouve dans de nombreux ministères, j'imagine que la Commission s'occupe des activités de recrutement.

M. Serson: C'est exact. Nous nous occupons du programme de recrutement post-secondaire et nous effectuons également du recrutement général, qui consiste notamment à publier les offres

screening of applicants and the referral to the department in areas of general recruitment.

Senator Bolduc: In the same vein, what is the percentage of promotions that go through an interdepartmental competition? I see in your report that you have many geographical systems, so that many people in a department are promoted within the department.

Mr. Serson: Yes, absolutely.

Senator Bolduc: I suspect that across a department there are also processes at least at the management level; is that correct?

Mr. Serson: That is correct.

Senator Bolduc: If you have some statistics about that, I would be interested to hear them.

I would like to talk a bit about the francophone representation at the top levels of the public service. I know that many of them do not come within the purview of the Public Service Commission. For example, members of administrative agencies, governmental corporations, deputy ministers and many others are not under your jurisdiction. However, you do have assistant deputy ministers, associate deputy ministers and directors general. At that level, what is the proportion of francophones?

The Chairman: When you talk about the executive group, does that include deputy ministers?

Mr. Serson: No, that includes ADMs, down to what we call executive level 1.

Ms Chartrand: The information I will give you will be partial. If you require more detail, we will provide you with the complete image.

[Translation]

If you have no objections, I will express myself in my mother tongue.

The Executive group, where 27 per cent of incumbents are Francophones, includes assistant deputy ministers and directors general, but not deputy ministers or associate deputy ministers. Obviously, this includes all senior managers working in Quebec. If we exclude Quebec, the francophone participation rate falls to about 20 per cent.

Senator Bolduc: The level of francophone representation in Ottawa is generally acceptable.

Ms Chartrand: Yes. The same phenomenon is noted in the management category.

[English]

Senator Bolduc: Would you be kind enough to table an example of an agreement that you have with Foreign Affairs or with any other department?

Mr. Serson: Certainly, we could circulate that to the committee.

Senator Bolduc: The other day we heard from officials from the Canada Customs and Revenue Agency. I was somewhat alarmed that the merit system was not included in their statutory

d'emploi, à faire la présélection des candidats et à transmettre les dossiers de candidatures aux ministères.

Le sénateur Bolduc: Dans la même veine, quel est le pourcentage de promotions attribuées par l'entremise de concours interministériels? Je vois dans votre rapport que vous avez de nombreuses régions géographiques de façon à ce qu'un grand nombre d'employés d'un ministère soient promus au sein de celui-ci.

M. Serson: Oui, c'est exact.

Le sénateur Bolduc: J'imagine qu'à l'échelle d'un ministère il existe aussi des processus, du moins au niveau de la gestion.

M. Serson: C'est exact.

Le sénateur Bolduc: Si vous détenez des statistiques à ce sujet, j'aimerais bien les entendre.

Je voudrais parler un peu de la représentation des francophones aux échelons supérieurs de la fonction publique. Je sais qu'un grand nombre d'entre eux ne relèvent pas de la compétence de la Commission de la fonction publique. Par exemple, des membres de bureaux administratifs et de sociétés d'État, des sous-ministres et bien d'autres ne relèvent pas de votre compétence. Cependant, des sous-ministres adjoints, des sous-ministres délégués et des directeurs généraux relèvent de la Commission. À ce niveau-là de la hiérarchie, quelle est la proportion de francophones?

Le président: Le groupe de la direction comprend-il les sous-ministres?

M. Serson: Non, il comprend ce que nous appelons les cadres supérieurs 1 jusqu'aux sous-ministres adjoints.

Mme Chartrand: L'information que je vais vous donner n'est pas complète. Si vous voulez davantage de détails, nous vous fournirons un tableau complet.

[Français]

Si vous le permettez, je vais m'exprimer en français.

La catégorie de la gestion, dont la représentation francophone atteint 27 p. 100, inclut les sous-ministres adjoints, les directeurs généraux et non pas les sous-ministres et les sous-ministres associés. Évidemment, cela comprend tous les cadres oeuvrant au Québec et si on exclut le Québec, la participation francophone baisse environ à 20 p. 100.

Le sénateur Bolduc: À Ottawa, la représentation francophone est généralement acceptable.

Mme Chartrand: Oui. Le même phénomène se reproduit dans le secteur situé sous la catégorie de la gestion.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Auriez-vous l'amabilité de nous fournir un exemple d'une entente que vous avez conclue avec les Affaires étrangères ou tout autre ministère?

M. Serson: Nous pourrions certes en distribuer des copies aux membres du comité.

Le sénateur Bolduc: L'autre jour, nous avons entendu des représentants de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Je me suis un peu inquiété d'apprendre que leur loi ne faisait pas état

regime. The argument that Mr. Lefebvre gave was that they use the merit principle even though it is not in the law. In my opinion, this principle should be included in the law. If there is one principle in terms of personnel management that should be in the law, it is this one.

Mr. Serson: I tend to agree with you in principle. However, we have an opportunity with human resource reform to simplify the process. What our colleagues at the Canada Customs and Revenue Agency were worried about was that in using the term "merit" in the legislation, they were bringing in the overburden of jurisprudence over the last while.

Senator Bolduc: I do not mean they would be bound by all the processes, but at least to have that as a frame of reference.

The Chairman: What do you mean the "overburden of jurisprudence?"

Mr. Serson: Mr. Chairman, some would argue that where much of the complexity has arisen over the last two decades has been judicial interpretation of the various clauses in the legislation as decisions have gone for appeal to the courts. There is no denying that this has served to complicate the system because each of these new decisions must then be communicated to managers and understood by human resources professionals if they are to avoid falling into those mistakes in the future.

The Chairman: I do not wish to go too far down the road, because I debated this, as did Senator Bolduc, when those bills were before the Senate, both for the Canada Customs and Revenue Agency and Parks Canada. However, the phenomenon that you mention, the judicial interpretation of the merit principle and what not, over the years, has obviously been a powerful motivating factor in agencies trying to get out from under. I said at the time, and continue to believe, that that is the wrong way to go. If there are things to be changed, we should change them.

Mr. Serson: My only other comment would be to make the point that, as part of the CCRA legislation, my predecessor worked with the deputy minister to include a couple of clauses. One was to ensure that CCRA employees could be deployed into the rest of the public service on an equal basis. The Public Service Commission's view was that the staffing system was operating in a way that was consistent with the Public Service Employment Act. The commission is authorized under that legislation to review whether CCRA's staffing principles are consistent with those of the public service.

Senator Bolduc: That is for your own recruitment, not for auditing their personnel processes?

Mr. Serson: It allows us to go in and determine that their processes still have a degree of consistency with the Public Service Employment Act.

Senator Bolduc: Will you report on that?

du principe du mérite. M. Lefebvre a expliqué que l'Agence appliquait le principe du mérite même s'il ne figurait pas dans la loi. S'il est un principe en gestion du personnel qui devrait figurer dans la loi, c'est bien celui-là.

M. Serson: Je suis d'accord avec vous en principe. Cependant, la réforme du système des ressources humaines nous offre l'occasion de simplifier le processus. Nos collègues de l'Agence des douanes et du revenu du Canada craignaient que l'utilisation du mot «mérite» dans la loi ne ramène le fardeau excessif des interprétations judiciaires des derniers temps.

Le sénateur Bolduc: Je ne veux pas dire qu'ils seraient liés par tous les processus, mais le principe devrait au moins être là comme référence.

Le président: Que voulez-vous dire par «fardeau excessif des interprétations judiciaires»?

M. Serson: Monsieur le président, certains prétendraient que la complexité qui a caractérisé le système ces deux dernières décennies était causée en majeure partie par l'interprétation judiciaire des divers articles de la loi à mesure que l'on faisait appel des décisions. Il ne fait aucun doute que cela a contribué à compliquer le système, car chaque nouvelle décision devait être communiquée aux gestionnaires et comprise par les professionnels en ressources humaines si ceux-ci voulaient éviter de répéter les erreurs.

Le président: Je ne veux pas trop m'étendre sur le sujet, car j'en ai débattu, à l'instar du sénateur Bolduc, lorsque le Sénat a été saisi de ces projets de loi, à savoir ceux concernant l'Agence des douanes et du revenu du Canada et Parcs Canada. Cependant, ce phénomène dont vous parlez, soit l'interprétation judiciaire du principe du mérite, s'est avéré au fil des ans un puissant facteur de motivation pour les organismes qui souhaitaient éviter l'application du principe. J'ai dit à l'époque, et je continue de le croire, qu'il faut empêcher cela. Si des changements doivent être apportés, nous devrions les apporter.

M. Serson: J'ajouterais seulement que mon prédécesseur a travaillé avec le sous-ministre afin d'inclure deux articles à la loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada. L'une visait à faire en sorte que les employés de l'Agence puissent être affectés dans le reste de la fonction publique de façon égale. La Commission de la fonction publique était d'avis que le système de dotation respectait la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Elle est autorisée, en vertu de cette loi, à examiner les principes de dotation de l'Agence pour déterminer s'ils sont conformes à ceux de la fonction publique.

Le sénateur Bolduc: Il s'agit d'un examen mené dans l'optique du recrutement et non pas d'une vérification des pratiques de gestion du personnel, n'est-ce pas?

M. Serson: Un tel examen nous permet de vérifier que leurs pratiques respectent toujours, dans une certaine mesure, la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Le sénateur Bolduc: Ferez-vous rapport de cela?

Mr. Serson: We will, at a certain point. We have had one discussion with CCRA. About four or five months ago, we wrote to them to say that we were satisfied with the progress that they were making in terms of meeting that principle. We will continue to monitor the situation. Mr. Rimmer has been working on that matter and may wish to comment.

Mr. Douglas Rimmer, Vice-President, Public Service Commission: Mr. Chairman, the first step we took was to examine the principles which they state underlie their staffing program and to determine whether they are consistent with the principles that underlie the merit principle. Those are the values that you discussed and that Mr. Serson explained earlier. We have indicated to CCRA that, indeed, the commission believes that the principles of the Public Service Act and the principles enunciated by CCRA are consistent.

Our next step is to determine that what they actually do in their staffing program is consistent with their principles and, through that, consistent with the principles of the Public Service Employment Act. We are working with them on exactly how to do that. The agency is still new and needs a certain amount of experience and activity under their belt so that we can assess their actual practices as opposed to their proposed practices. We want to be sure that what we look at is what they are actually doing. Therefore, a certain amount of time has to go by for them to build up a body of activity that we will then be looking at with them. We are discussing this on an ongoing basis with CCRA.

Senator Bolduc: Do you intend to do that with other agencies, such as Parks Canada?

Mr. Serson: In those other pieces of legislation, senator, we do not have the same kind of authority that was negotiated into the CCRA legislation.

Senator Bolduc: In your distribution of hiring activities to the public service by tenure, I notice that 33 per cent is for specified periods of appointment, 32 per cent is for casuals, and 26 per cent is for students. This means that most of the people you recruit, you do so on a temporary basis. I suspect that is a kind of probation they have to undergo before gaining tenure; is that so?

Mr. Serson: I think, in the minds of managers, that is exactly what is happening. We had a much higher number of specified periods of appointment during the mid-1990s when the federal government was going through program review. It is declining, senator. We continue to want to look at the issue. Some of those decisions could be business decisions in that there is only a specified amount of work to be done in a given period. Some of them could be this kind of managerial testing of the employee, which in some cases may be legitimate.

Our concern is that we have now got the message out to young people across the country that the federal government is hiring. They expect to be hired for full-time employment. In any place where we are competing with the private sector, we believe that we are better off competing in terms of full-time, permanent jobs

M. Serson: Oui, à un moment donné. Nous avons tenu une discussion avec l'Agence. Il y a environ quatre ou cinq mois, nous lui avons fait parvenir une lettre disant que nous étions satisfaits des progrès qu'elle avait réalisés sur le plan du respect du principe du mérite. Nous continuerons de suivre la situation. M. Rimmer a travaillé à ce dossier et souhaite peut-être en parler.

M. Douglas Rimmer, vice-président, Commission de la fonction publique: Monsieur le président, la première étape a été d'examiner les principes qui régissent le programme de dotation de l'Agence et de déterminer s'ils étaient conformes à ceux qui sous-tendent le principe du mérite. Ceux-ci sont en fait les valeurs dont vous avez parlé et qu'a expliquées M. Serson. Nous avons fait savoir à l'Agence que la Commission estime que ses principes sont conformes à ceux de la Loi sur la fonction publique.

La prochaine étape consiste à vérifier si son programme de dotation respecte ses principes et ceux de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Nous sommes en train d'enseigner à l'Agence comment y arriver. Cette dernière est encore nouvelle et elle a besoin d'acquérir une certaine expérience afin que nous puissions évaluer ses pratiques actuelles, et non pas ses pratiques proposées. Nous voulons être certains que nous examinons ses processus en vigueur. Par conséquent, elle a besoin d'un certain temps pour mettre en place des pratiques que nous examinerons avec elle par la suite. Nous discutons régulièrement de cela avec l'Agence.

Le sénateur Bolduc: Comptez-vous faire de même dans le cas d'autres organismes comme Parcs Canada?

M. Serson: En ce qui concerne les autres mesures législatives, nous ne disposons pas, sénateur, de la même autorité que nous avons négociée pour la loi sur l'Agence des douanes et du revenu.

Le sénateur Bolduc: Dans le graphique sur la répartition des nominations externes par durée d'emploi, je remarque que 33 p. 100 des nominations sont pour une période déterminée, 32 p. 100 sont pour des postes temporaires et 26 p. 100 pour des postes d'étudiants. Cela signifie que la plupart des personnes que vous recrutez sont embauchées de façon temporaire. J'imagine que ces postes constituent une forme de probation préalable à l'obtention d'un poste permanent. Est-ce exact?

M. Serson: Je crois que, dans l'esprit des gestionnaires, c'est exactement cela. Le nombre de nominations pour une période déterminée a été beaucoup plus élevé au milieu des années 90 quand le gouvernement fédéral procédait à un examen de ses programmes. Ce nombre est la baisse, sénateur. Nous voulons toujours nous pencher sur la question. Certaines des décisions d'attribuer une nomination temporaire peuvent découler du fait qu'il n'y a qu'une certaine charge de travail à accomplir pour une période donnée. Dans d'autres cas, il se peut que les gestionnaires souhaitent en effet mettre l'employé à l'essai, ce qui, parfois, peut s'avérer valable.

Ce qui nous préoccupe, c'est que nous avons lancé aux jeunes canadiens le message que le gouvernement fédéral embauche. Ceux-ci s'attendent à obtenir un emploi permanent. Dans tous les domaines où nous sommes en concurrence avec le secteur privé, nous estimons qu'il est plus avantageux pour nous d'offrir des

rather than term employment. We continue to challenge managers to think about the balance and what works best.

Senator Bolduc: Sometimes, when you recruit for a specific period, there is still the danger of patronage. Because you tend to delegate part of the selection process, they say, for example, "It is only for six months. We will take someone we know." So many civil servants know so many people that it becomes a kind of closed circuit. I am not talking only about political patronage; I am talking about civil service patronage also.

Mr. Serson: We have the ability to police that. They must come to us for a referral regarding a permanent, full-time job. This, then, becomes quite a debate between the Public Service Commission and line departments who would like what they call a named referral working on a term basis. We have to go through a dialogue with them to see if it is justified in the business situation or whether we should argue for a competitive process to allow others to apply.

Senator Banks: My first question is supplementary to that of Senator Bolduc's. Unlike him, and as my question will instantly reveal, I do not have any knowledge of the niceties of personnel management in the civil service. However, I understand from what you have just said that your jurisdiction does not extend to Parks Canada, which surprises me. To what extent does the absence of a reference to the merit principle in the legislation governing certain government agencies obviate the application of that principle when it comes to questions of recourse? I guess I have to ask the question: if a court has decided, for example, that an example of recourse having to do with, let us say, a promotion in agency A is a legitimate one, would that not apply to agency B, notwithstanding the absence of the word "merit" in the legislation that governs it? I ask the question in ignorance and just for information. How important is it that the word "merit" does not appear in the CCRA legislation?

Mr. Rimmer: In looking at a particular case before them, the courts will look at the legislation that governs that particular instance. For example, they will look at the legislative regime that governs Parks Canada. Or if they were looking elsewhere in the public sector at a Crown corporation, which is part of the public sector but not governed by the PSCA, they would look at legislation that governs there.

The fact that other parts of the public service might have a different legislative regime, which the courts would have reviewed and interpreted at various times, would not necessarily carry over to other parts of the public sector, writ large, that were governed by a different legislative regime.

Senator Banks: In a very general way, and to exaggerate for purposes of illustration, it is possible that, to the extent that the Government of Canada outsources its provision of services to agencies like the CCRA, et cetera, the people who work there may not receive or be entitled to the same level or kind of protection, if that is the right word, as persons who work for a minister's department; is that correct?

postes permanents plutôt que temporaires. Nous continuons de pousser les gestionnaires à réfléchir à un équilibre et à ce qui fonctionne le mieux.

Le sénateur Bolduc: Parfois, lorsqu'on recrute pour une période déterminée, il y a tout de même risque de favoritisme. Étant donné que vous avez tendance à déléguer une partie du processus de sélection, certains diront, par exemple: «Ce n'est que pour six mois. Nous allons embaucher quelqu'un que nous connaissons.» Il existe un si grand nombre de fonctionnaires qui connaissent de nombreuses personnes qu'il se crée un genre de réseau fermé. Je ne parle pas seulement de favoritisme politique, mais de favoritisme dans la fonction publique également.

M. Serson: Nous pouvons exercer un contrôle là-dessus. Dans le cas d'un emploi permanent à plein temps, nous devons effectuer une présentation. Cela fait l'objet d'un débat entre la Commission et les ministères axiaux, qui préféreraient une présentation d'un candidat désigné travaillant comme contractuel. Nous devons discuter avec eux pour voir si cela est justifié selon leur situation ou si nous devrions préconiser la tenue d'un concours de façon à permettre à d'autres candidats de postuler.

Le sénateur Banks: Ma première question s'ajoute à celle du sénateur Bolduc. Contrairement à lui, comme ma question en témoignera immédiatement, je ne connais pas du tout les subtilités de la gestion du personnel à la fonction publique. Cependant, d'après ce que vous avez dit, je crois comprendre que Parcs Canada ne relève pas de votre compétence, ce qui m'étonne. En quoi l'absence de la mention du principe du mérite dans les lois régissant certains organismes gouvernementaux permet-elle d'éviter l'application de ce principe dans le cas des procédures de recours? Si un tribunal décide, par exemple, qu'un recours concernant une promotion au sein de l'organisme A est valable, cette décision ne vaudrait-elle pas pour l'organisme B, peu importe l'absence du mot «mérite» dans la loi qui la régit? Je pose la question par ignorance et à titre d'information. À quel point est-ce important que ce mot ne figure pas dans la loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada?

M. Rimmer: Quand ils étudient un cas, les tribunaux examinent la loi qui régit l'entité en cause. Par exemple, ils examineront la loi qui régit Parcs Canada. S'ils étudient un cas relatif à une société d'État, qui est un organisme public, mais qui ne relève pas de la compétence de la Commission de la fonction publique, ils examineront la loi qui régit cette société.

Le fait que certains secteurs de la fonction publique puissent posséder un régime législatif propre à eux, que les tribunaux auraient examiné et interprété à diverses occasions, n'a pas nécessairement une incidence sur les autres secteurs qui sont régis par un régime législatif différent.

Le sénateur Banks: De façon très générale, et en exagérant pour bien illustrer la situation, est-il possible que, dans la mesure où le gouvernement du Canada sous-traite la prestation de services à des agences comme l'Agence des douanes et du revenu, les personnes qui travaillent dans celles-ci n'obtiennent pas ou n'aient pas droit à la même protection, si le mot est juste, que celles qui travaillent dans un ministère?

Mr. Rimmer: They would be subject to a different regime. In the case of the recent examples which we have talked about, Parks Canada and the CCRA, there was a deliberate attempt to put them into a different regime.

Senator Banks: I would ask for a comment from whoever has specific interest in or responsibility for the recourse section of what you do. This does not have to do directly with your report. However, I am sure you have seen or been made aware of a bill which has arisen in the Senate having to do with whistle-blowers. I would be grateful for your comments in respect of that proposed legislation.

Mr. Serson: I do not think that any of us are prepared to comment in any detail, senator. The one thing that we did notice and have considered in a general way is that it calls for one of the commissioners to play the role of a public interest commissioner. We looked at that as an interesting opportunity. As commissioners, as you can see from my remarks, we are all interested in the values that are the foundation of the public service, and in particular, merit.

We do find it an interesting role, but beyond that we have not studied the bill in detail because the government still has it under active consideration.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: My first question concerns the surprising percentage you quoted, namely 10 per cent which includes Canada and Quebec. Do Francophones account for 10 per cent of this total only in Quebec? In my opinion, this is a rather low francophone representation rate.

My second question relates the 27 per cent figure that you mentioned. Am I to understand that francophone representation is 7 per cent for Quebec and 20 per cent for the rest of Canada? Are you planning any specific measures to increase francophone participation in the Executive group or is the situation destined to remain much the same forever?

My third question pertains to La Relève. We continue to talk about this program today, despite the fact that I recommended a similar program in 1998. We cannot move forward without La Relève. We need to advertise, to go into universities and offer targeted training programs. Is La Relève still in effect?

Finally, what do you mean by mobility? The Privy Council Office talks about a Public Service in which increased mobility is desirable and even encouraged. However, the PSC seems to have a very limited view of this kind of mobility. Do you foresee obstacles to this increased mobility?

Mr. Serson: I will try to answer your question about La Relève. In my view, this was an important initiative. Deputy ministers continue even today to work on La Relève. The new

M. Rimmer: Elles seraient assujetties à un régime législatif différent. Dans le cas des exemples récents dont nous avons parlé, à savoir Parcs Canada et l'Agence des douanes et du revenu, il y a eu une tentative délibérée de les assujettir à un régime différent.

Le sénateur Banks: Je demanderais des commentaires de la part de quiconque a un intérêt particulier ou une responsabilité précise dans le domaine des procédures de recours. Vos observations n'ont pas à se rattacher directement à votre rapport. Je suis certain que vous avez vu le projet de loi sur les dénonciateurs qu'a étudié le Sénat, ou qu'on vous en a parlé. J'aimerais bien obtenir vos commentaires à propos de cette mesure législative.

M. Serson: Je crois qu'aucun d'entre nous n'est prêt à commenter en détail le projet de loi, sénateur. Ce que nous avons remarqué et examiné de façon générale, c'est qu'il prévoit que l'un des commissaires jouera le rôle de commissaire de l'intérêt public. Nous trouvons cela intéressant. En tant que commissaires, comme en témoignent mes propos, nous prêtons tous un intérêt aux valeurs qui sont le fondement de la fonction publique, en particulier le mérite.

Nous trouvons qu'il s'agit véritablement d'un rôle intéressant, mais nous n'avons pas davantage examiné en détail le projet de loi, car le gouvernement est encore en train de l'étudier en profondeur.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Ma première question concerne le pourcentage étonnant que vous avez mentionné, c'est-à-dire les 10 p. 100 de la gestion publique que comprend le Canada, y compris le Québec. Est-ce seulement au Québec que l'on compte 10 p. 100 de francophones? Parce qu'il me semble que pour tout le Canada, c'est très peu comme représentativité des francophones.

Ma seconde question concerne le pourcentage de 27 p. 100. Dois-je comprendre que la représentativité des francophones est de 7 p. 100 pour le Québec et de 20 p. 100 pour le Canada? Envisagez-vous des démarches très précises pour augmenter cette participation des francophones aux postes de gestion ou cela restera-t-il toujours à ce même niveau?

Ma troisième question a trait au fameux programme de la relève. On parle encore aujourd'hui d'un tel programme, alors qu'en 1998 j'avais déjà recommandé ce genre de programme. Nous ne pouvons pas aller de l'avant sans relève. Il faut faire de la publicité et de la sensibilisation dans les universités et avoir des programmes très appropriés de formation. Je constate aujourd'hui que nous parlons encore de programme de la relève. Est-ce encore en vigueur?

Finalement, qu'entendez-vous par mobilité? Le bureau du Conseil privé parle d'une grande fonction publique envisageant et favorisant une mobilité accrue. Il semble toutefois que la Commission de la fonction publique a une vision très restreinte de cette mobilité, de cette particularité. Quels sont les obstacles à la faisabilité de cette mobilité?

M. Serson: Je vais essayer de répondre à votre question sur la relève. Je pense que la relève était une initiative importante. Même aujourd'hui, les sous-ministres travaillent sur cette question

Clerk of the Privy Council talked about recruitment and retention, but these are still the same important issues. La Relève has resulted in some major initiatives, including programs geared to public service managers.

[English]

We have seen an increase in the number of managers going through our career assignment program. We have introduced an accelerated executive development program and we have created pre-qualified pools for assistant deputy ministers. Each of these offers a series of assignments and educational components, which have been some of the key kinds of initiatives that came out of the La Relève program that the previous Clerk initiated in the mid-1990s.

[Translation]

The challenge we now face is obtaining some assurance that we will continue to give the same focus to higher levels as we do to other public service positions.

Ms Chartrand: Earlier, I attempted to explain francophone representation in the federal public service across Canada. I will repeat the pertinent percentages and provide some clarification. At present, francophones make up 30 per cent of the Public Service as a whole. If we look at the Executive group, we note that 27 per cent of the members of the Executive group are francophones. If we exclude Quebec, or basically all federal public servants working in Quebec, francophone representation falls to 20 per cent in the Executive group, and to 23 per cent in the Public Service as a whole. The figure of 20 per cent does not necessarily mean that all of these francophone public servants work in Ottawa. New Brunswick is a bilingual province, as is Ontario and parts of Manitoba.

Senator Ferretti Barth: Excluding Francophones at Montfort hospital.

Ms Chartrand: Right. These were the figures cited earlier.

Mr. Serson: Your last question had to do with mobility.

Mr. Rimmer: Our last annual report made mention of an increase in the number of lateral transfers, that is transfers to other positions at the same level across the Public Service as a whole. The number of such lateral transfers rose from 8,700 to 10,200, a rather significant jump. A increase was also noted in the number of promotions. Therefore, mobility has increased within the Public Service and we are currently wrapping up several studies and will be submitting our findings to the department with a view to promoting mobility between government departments.

A number of departments are very mindful of the need to plan La Relève within the department, while assuming a corporate role in bringing about La Relève throughout the Public Service as a whole. The figures show that we are moving in the right direction.

de la relève. Le nouveau greffier du Conseil privé a parlé plutôt de recrutement ou de rétention, mais ce sont toujours les mêmes questions importantes. L'initiative sur la relève a produit des outils importants, dont les programmes pour les autres gestionnaires de la fonction publique.

[Traduction]

Nous avons observé une augmentation du nombre de gestionnaires qui suivent notre programme cours et affectations de perfectionnement. Nous avons mis sur pied un programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs et nous avons créé des bassins de candidats compétents pour des postes de sous-ministre adjoint. Ces programmes comportent tous des volets axés sur les affectations et la formation. Ils font partie des initiatives résultant du projet La Relève qu'a lancé le greffier précédent au milieu des années 90.

[Français]

Je pense que notre défi est maintenant d'obtenir la certitude que nous conservons le même accent sur les niveaux supérieurs aux autres fonctionnaires.

Mme Chartrand: J'essayais tantôt d'expliquer la représentation francophone, d'abord des fonctionnaires, dans tout le Canada. Je vais répéter les pourcentages afférents et les clarifier. On compte présentement 30 p. 100 de francophones fonctionnaires au Canada. Lorsqu'on prend strictement les cadres de direction, on compte 27 p. 100 de fonctionnaires. Si on enlève le pourcentage du Québec, qui représente au fond tous les fonctionnaires fédéraux au Québec, la participation francophone baisse pour les cadres de gestion à 20 p. 100 et, pour l'ensemble de la fonction publique, à 23 p. 100. Le pourcentage de 20 p. 100 ne veut pas nécessairement dire qu'ils sont tous à Ottawa. Le Nouveau-Brunswick est une province bilingue, ainsi que l'Ontario et une partie du Manitoba.

Le sénateur Ferretti Barth: Moins les francophones à l'hôpital Montfort.

Mme Chartrand: Oui, Madame. Ce sont donc les chiffres mentionnés tout à l'heure.

M. Serson: Votre dernière question concernait la question de mobilité.

M. Rimmer: Nous avons noté, dans notre dernier rapport annuel, une augmentation des déplacements latéraux, c'est-à-dire les mouvements au même niveau au sein du gouvernement, ainsi que partout dans la fonction publique. Cela est passé de 8 700 à 10 200, il s'agit donc d'une augmentation assez importante. Il y a aussi une augmentation sur le plan de la promotion. Il y a donc croissance du mouvement au sein de la fonction publique et nous complétons présentement des études afin de donner des informations au ministère en vue d'encourager les mobilités interministérielles.

Plusieurs ministères sont très conscients de la nécessité de planifier la relève au sein de leur ministère, tout en prenant un rôle corporatif pour participer à la relève de la fonction publique. Les chiffres indiquent que nous sommes dans la bonne direction.

Senator Ferretti Barth: You spoke about the area of selection policy. Do other employers apply this policy either here in Canada or abroad? What exactly is the meaning of area of selection? Could a young man from British Columbia be prevented from applying for a position because he resides outside the area of selection? I am trying to get my head around this policy.

Mr. Serson: When a job opening is advertised, we endeavor to select the best possible candidate within a specified area, or area of selection. If the job opening happens to be in a specialized field such as sciences or in an area experiencing a shortage of resources, the area of selection will be extended to all of Canada and everyone will be able to apply. However, if the job to be staffed is a clerical position, even if we limit the area of selection to local residents, we may still receive a large number of applications. We encountered one such situation in Charlottetown, where we received 800 applications for one single position.

[English]

We are using this question of zones of selection to try to ensure that we have a manageable number of applications that we can deal with. In the public service, we are required to assess all applications. If we receive 1,000, we must review all 1,000 applications. We must assess and rank them to ensure that we select the best.

Where opening the competition too wide will produce too many applications for us to cope with, we try to narrow the selection while still ensuring that qualified people apply.

Senator Stratton: I should like to turn to the Auditor General's report. In that report, it was stated that we have been through la Relève in 2000, and now the minister is announcing another review that will supposedly take two years, or whatever. I will not ask you to say whether this will be successful, because I am sure you will say that. However, what can you tell us to give us confidence? We have sat around this table through la Relève and other renewals of the civil service, only to see the Auditor General come out again and slam the entire thing. Could you provide some assurance so that we might feel confident that this review will be successful this time?

Mr. Serson: I can assure you that the Public Service Commission will be playing a role and trying to ensure that the review is successful. As a former deputy minister, I find the Auditor General's views on human resource reform somewhat too harsh at times.

Lawrence F. Strong, the former president and chief executive officer of Unilever Canada Limited, along with a committee of outside individuals, studied the issue of executive remuneration. He has submitted two or three reports. His final report went further than executive remuneration. He addressed the importance of reforming the human resource management system.

Mr. Strong underscored something I have tried to reinforce in my two years as President of the commission: that we must get back to good human resource planning related to business planning. Without that, we will not recruit and identify the kinds

Le sénateur Ferretti Barth: Vous parlez aussi du critère de la zone de sélection. J'aimerais savoir si ce critère est utilisé par d'autres employeurs au Canada ou à l'étranger? Qu'entendez-vous par zone de critère de sélection? Est-ce qu'un jeune homme de la Colombie-Britannique qui vient ici pourrait ne pas correspondre à la zone de sélection et ne pas être en mesure de poser sa candidature? J'aimerais comprendre.

M. Serson: Lorsqu'il y a une mise en candidature, nous devons essayer de déterminer le meilleur choix pour une zone de concours, c'est-à-dire une zone de sélection. Si nous avons une mise en candidature relative à une spécialité comme les sciences, ou une situation semblable où il y a une pénurie de ressources, la zone de concours sera nationale et tout le monde pourra y participer. Mais lorsqu'il s'agit de combler, par exemple, un poste de secrétaire, même si nous choisissons une zone de concours très locale, nous pouvons recevoir beaucoup de candidatures. Nous avons eu un exemple de cela à Charlottetown lorsque nous avons reçu 800 candidatures pour un poste.

[Traduction]

Nous utilisons les zones de sélection pour tenter de maintenir un nombre gérable de demandes. Dans la fonction publique, nous devons évaluer toutes les demandes. Si nous en recevons 1 000, nous devons toutes les examiner. Nous devons les évaluer et les classer afin d'être certain que nous sélectionnons les meilleures.

Quand un concours risque de susciter un trop grand nombre de demandes, nous essayons de restreindre la sélection tout en veillant à ce qu'il y ait des candidats compétents qui postulent.

Le sénateur Stratton: J'aimerais parler du rapport du vérificateur général, dans lequel il est indiqué que le projet La Relève s'est terminé en 2000 et que le ministre annonce un autre examen qui prendra deux ans. Je ne vous demanderai pas si vous croyez si cette initiative s'avérera une réussite, car je suis certain que vous direz oui. Cependant, que pouvez-vous nous dire pour nous donner confiance? Le comité s'est penché sur le projet La Relève et d'autres réformes de la fonction publique que le vérificateur général a démolies. Pouvez-vous nous rassurer afin que nous puissions être certains que cet examen s'avérera une réussite cette fois-ci?

M. Serson: Je peux vous assurer que la Commission de la fonction publique jouera un rôle dans le cadre de cet examen pour veiller à ce qu'il soit une réussite. En tant qu'ancien sous-ministre, je trouve parfois le point de vue du vérificateur général sur la réforme de la gestion des ressources humaines un peu trop dur.

Lawrence F. Strong, l'ancien président-directeur général de Unilever Canada Limited, conjointement avec un comité formé de personnes de l'extérieur, a étudié la question de la rémunération des cadres supérieurs. Il a publié deux ou trois rapports. Son rapport final ne portait pas uniquement sur cette question. Il traitait aussi de l'importance d'une réforme du système de gestion des ressources humaines.

M. Strong a fait ressortir un point que j'ai tenté de renforcer durant mes deux années en tant que président de la Commission, c'est-à-dire que nous devons revenir à une bonne planification des ressources humaines liée à la planification des activités. Sinon,

of knowledge workers that we will need for the next decade. He said that it is not unreasonable that deputy ministers and senior managers were not paying attention to this while they were downsizing the government over the course of program review. Mr. Strong said that that is over now, and we must ensure that we are shifting attention to this new challenge. That is a part of what we have seen in the last decade.

The Public Service Commission and the Treasury Board participated in a reform exercise in the early 1990s. The Public Service Employment Act was amended in 1993. However, it was just as those amendments came on line that we started into program review, and our focus was downsizing, not staffing.

Part of what we have been trying to do in the last couple of years is to lay the basis for human resource reform by reminding managers of the responsibility in the staffing and recruitment area. While that does not guarantee success, the work that the Clerk has been doing in the same vein has increased managerial awareness of the priority that needs to be attached to this aspect.

Senator Stratton: You talk about the process taking a decade. This renewal, of course, does not happen instantly. It never does. It is a fairly large task. How long do you expect this renewal to take? To a degree, it will be ongoing. Are you satisfied that, for the most part, the goals have been achieved? Is this a three-year window or a five-year window? It is realistic to ask that because then, at least around this table, when we read the media reports we can say, "Wait a second, let us give this a little time to mature."

Mr. Serson: First, I want to be absolutely clear: I am not talking about the reform taking 10 years. I am saying that we have a challenge over the next decade to replace the baby boomers through the public service. That challenge even six months ago was much more extreme than it is today. With the economic slowdown, our competition with the private sector in certain specialty areas seems to be relenting somewhat. That demographic challenge will be with us over the next decade.

With respect to human resource management reform, the President of the Treasury Board says that her time frame for new legislation — I do not know whether that includes the time to go through Parliament — is 18 months.

We would all acknowledge that combined with legislative change is the requirement for cultural change. That process is under way, but there is no doubt that the managerial workload is still a concern in the Public Service of Canada. The kind of principles that the Prime Minister, the President of the Treasury Board and the Clerk have enunciated for human resource reform really puts an emphasis on making managers more responsible and accountable, which implies more time spent on this aspect. That will be a challenge.

nous ne recruterons pas les travailleurs du savoir dont nous aurons besoin au cours de la prochaine décennie. M. Strong a déclaré qu'il n'était pas déraisonnable que les sous-ministres et les cadres supérieurs n'aient pas prêté attention à cette question pendant qu'ils s'affairaient à réduire les effectifs dans le cadre de l'examen des programmes. Il a affirmé que cette initiative était maintenant terminée et que nous devons faire tourner l'attention sur ce nouveau défi. C'est ce qui est à l'origine d'une partie des initiatives entreprises ces dix dernières années.

La Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor ont participé à une réforme au début des années 90. La Loi sur l'emploi dans la fonction publique a été modifiée en 1993. Cependant, c'est au moment auquel les modifications sont entrées en vigueur que nous avons amorcé l'examen des programmes, et nous étions concentrés sur la réduction des effectifs et non sur la dotation.

Au cours des deux dernières années, nous avons entre autres tenté de jeter les bases d'une réforme de la gestion des ressources humaines en rappelant aux gestionnaires leur responsabilité en matière de dotation et de recrutement. Bien que cela ne garantisse pas le succès, le travail du greffier dans la même veine a contribué à sensibiliser davantage les gestionnaires à la priorité qui doit être accordée à ces deux éléments.

Le sénateur Stratton: Vous dites que le processus durera dix ans. Cette réforme ne sera pas instantanée bien sûr. Ce n'est jamais le cas. C'est une tâche assez lourde. Combien de temps vous attendez-vous à ce que dure la réforme? Dans une certaine mesure, elle sera continue. Estimez-vous que, en majeure partie, les objectifs ont été atteints? Est-il question de trois ou de cinq ans? Est-il réaliste de demander cela, car, lorsque nous lisons la presse, nous pouvons dire: «Accordons un peu plus de temps».

M. Serson: Premièrement, que ce soit absolument clair: je ne dis pas que la réforme prendra dix ans. Je dis que notre défi au cours de la prochaine décennie sera de remplacer les baby-boomers à l'échelle de la fonction publique. Ce défi est beaucoup plus grand à l'heure actuelle qu'il y a seulement six mois. En raison du ralentissement économique, la concurrence avec le secteur privé dans certains domaines spécialisés semble être quelque peu moins vive. C'est le défi qui nous attend pour les dix prochaines années.

Pour ce qui est d'une nouvelle loi en matière de gestion des ressources humaines, la présidente du Conseil du Trésor a parlé d'un délai de 18 mois, mais je ne sais pas si cette durée comprend le temps nécessaire à l'adoption par le Parlement.

Nous conviendrions tous que les modifications législatives se combinent à un changement de culture qui est en train de s'opérer. Mais il ne fait aucun doute que la charge de travail des gestionnaires constitue encore une préoccupation au sein de la fonction publique du Canada. Les principes guidant la réforme de la gestion des ressources humaines qu'ont énoncés le premier ministre, la présidente du Conseil du Trésor et le greffier visent réellement à rendre les gestionnaires plus responsables, ce qui signifie que ceux-ci doivent consacrer davantage de temps à cet aspect. Ce ne sera pas aisé.

Notwithstanding the Auditor General's concerns about human resource reform, a significant amount of work has descended on the human resource management community. We have had pay equity, the classification system and the work that we have been doing on staffing. All of this has raised concerns about the capabilities and the resiliency of the human resource community. Whether these issues are resolved in the same time frame as human resource legislative reform must be addressed as well.

Senator Stratton: As you said, the minister wants this report done within 18 months. There is a deadline. The Auditor General was rather doubtful.

I would like to go through the process as you see it. If we have the overall outline of the process completed in 18 months, are you saying that beyond that 18 months there will still be a seven- or eight-year workout period? That is the message I continue to hear.

Mr. Serson: I do not think it will be that long. We expect that this might be a significant change. There will be a requirement for training and information that will follow. It will need to be part of the rollout of this review. However, I do not see it taking seven years. I see it taking another solid year or two years.

Senator Stratton: You are saying, let us give it two years. I do not think it is possible in a year. I thank you. That is the direct answer I was seeking.

The Chairman: Mr. Serson, I have a number of questions for the record that might be helpful. You have been extremely thorough and informative in your testimony.

I have the press release that was put out by the Prime Minister's Office on April 3 announcing the task force, and announcing also that Ranauld Quail will head the task force and will report to Mr. Mel Cappe, Clerk of the Privy Council, Secretary to the Cabinet, and head of the public service.

I have heard Clerks of the Privy Council referred to by that title before. What is the origin of that title? Is there a statutory basis for the term "head of the public service" when applied to the Clerk?

Mr. Serson: I will ensure that Mr. Rimmer corrects me if I am wrong but I believe, Senator Murray, that that clause was added to the Public Service Employment Act to refer to the head of the public service in the 1993 reforms.

The Chairman: Is that the case, Mr. Rimmer?

Mr. Rimmer: Yes.

The Chairman: Does the act go on to define his duties in that role?

Mr. Serson: I do not think there is any definition in that clause other than the obligation to report to the Prime Minister on an annual basis on the state of the public service.

Mr. Rimmer: Yes, that is correct.

En dépit des préoccupations du vérificateur général à l'égard de la réforme de la gestion des ressources humaines, les employés en gestion des ressources humaines ont dû assumer une charge de travail considérable. Il y a eu le dossier de l'équité salariale, le système de classification et le travail en dotation. Cette charge de travail a suscité des inquiétudes à propos des capacités et du ressort du personnel des ressources humaines. Il faut également se demander si ces questions seront réglées selon la même échéance que celle fixée pour la réforme législative.

Le sénateur Stratton: Comme vous l'avez dit, la ministre veut que le rapport soit terminé d'ici 18 mois. Un délai a été fixé. Le vérificateur général avait plutôt des doutes.

J'aimerais passer en revue le processus comme vous l'envisagez. Si l'ensemble du processus est terminé en 18 mois, vous dites qu'il restera une période de sept ou huit ans de mise en application? C'est le message que je reçois.

M. Serson: Je ne crois pas que ce sera aussi long. Nous nous attendons à ce qu'il s'agisse d'un changement considérable. De la formation et des séances d'information seront nécessaires par la suite. Cela devra faire partie de la mise en oeuvre des résultats de l'examen. Cependant, je n'envisage pas qu'il faudra sept ans, mais plutôt une bonne année ou deux.

Le sénateur Stratton: Vous dites, deux ans. Je ne crois pas qu'une année suffise. Je vous remercie. C'est la réponse directe que je voulais.

Le président: Monsieur Serson, j'ai un certain nombre de questions qui pourraient s'avérer utiles. Votre témoignage a été extrêmement complet et instructif.

J'ai en main le communiqué de presse publié par le Cabinet du premier ministre le 3 avril annonçant la mise sur pied du groupe de travail et la nomination de Ranauld Quail à titre de dirigeant du groupe de travail, qui relèvera de M. Mel Cappe, greffier du Conseil privé, secrétaire du Cabinet et chef de la fonction publique.

J'ai déjà entendu parler du greffier en tant que chef de la fonction publique. D'où vient cette appellation? Existe-t-il un fondement législatif qui justifie son utilisation à l'égard du greffier?

M. Serson: Je vais m'assurer que M. Rimmer me corrige si je me trompe, mais je crois, sénateur Murray, que cette clause a été ajoutée à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique pour traiter de la direction de la fonction publique lors des réformes qui ont été apportées en 1993.

Le président: Est-ce que c'est vrai, monsieur Rimmer?

M. Rimmer: Oui.

Le président: Est-ce que la loi va jusqu'à définir ses fonctions dans ce rôle?

M. Serson: Je ne pense pas qu'il y ait une définition dans cette clause, à part l'obligation de rendre des comptes au premier ministre chaque année sur la situation de la fonction publique.

M. Rimmer: Oui, c'est bien cela.

The Chairman: I should know, but why would the Clerk report to the Prime Minister on the state of the public service? What is the difference, in qualitative terms or in terms of content, between the report he would issue to the Prime Minister on that matter and the annual report that you would issue as president of the commission?

Mr. Serson: Our report would deal with staffing and recruitment and our other responsibilities, such as training, whereas I believe the report that the Clerk makes to the Prime Minister is broader. It deals with the state of morale and the challenges the public service is facing, more broadly than just the demographic challenges.

The Chairman: Are these not properly your and the commission's concerns?

Mr. Serson: Yes.

The Chairman: I am not trying to drive a wedge between you and the Clerk. I just wonder how these things come together.

Mr. Serson: The Clerk might comment to the Prime Minister on a wide variety of issues such as, for instance, the importance of government on-line and the importance of a representative and diverse public service, as a general proposition. We would approach it from the point of view of, for instance, the expertise necessary to succeed at government on-line, whether we have the staff, the talent, et cetera. Our responsibility would be more specific with respect to diversity and representativeness and how we translate that into meaningful results in our staffing and recruitment system, whereas he might be talking at the level of broad culture in the public service or respect for diversity.

The Chairman: The only responsibility that the act places upon him or her is to deliver an annual report to the Prime Minister, which is a public document, as I recall.

Mr. Serson: Yes.

The Chairman: Further, in this press release, reference is made to a number of reports that have been brought in over the years, which, as the announcement says, have common themes with respect to improving human resources management in the public service. These themes are, first, that there is a need for clarity in roles of the players on human resources management. What does that say to you?

Mr. Serson: I am not sure that that relates to issues around the big questions of our role in terms of staffing versus the Treasury Board as employer, but there are some areas where we now have a Centre for Management Development while the Public Service Commission operates Training and Development Canada. One will hear it asked from time to time, why do we need two training institutions. I think it is getting at those kinds of issues.

The Chairman: Obviously, even if the reports in the past have identified the need for clarity, it has not helped.

Le président: Je devrais le savoir, mais pourquoi le greffier doit-il rendre des comptes au premier ministre sur la situation de la fonction publique? Quelle est la différence, en termes de qualité ou de contenu, entre le rapport qu'il remettrait au premier ministre sur ce sujet et le rapport annuel que vous diffuseriez à titre de président de la commission?

M. Serson: Notre rapport concernerait la dotation et le recrutement ainsi que nos autres responsabilités, comme la formation, alors que, je pense, le rapport que le greffier remet au premier ministre est plus vaste. Il traite de l'état du moral et des défis qui se posent à la fonction publique, sans se limiter au défi démographique.

Le président: Mais est-ce que ces préoccupations ne devraient pas relever de vous et de la commission?

M. Serson: Oui.

Le président: Je n'essaie pas de dresser un mur entre vous et le greffier. Je me demande simplement comment tout cela s'imbrique.

M. Serson: Le greffier peut faire des observations au premier ministre sur toute une gamme de questions comme, par exemple, l'importance de Gouvernement en direct et l'importance d'une fonction publique représentative et diversifiée, comme une proposition d'ordre général. Nous l'aborderions du point de vue, par exemple, de l'expertise nécessaire pour réussir avec Gouvernement direct, si nous avons le personnel, les compétences, et cetera. Notre responsabilité serait plus spécifiquement liée à la diversité et à la représentativité, et à la façon dont nous traduisons cela en résultats concrets dans notre système de dotation et de recrutement, tandis que lui, il peut traiter de culture générale dans la fonction publique ou de respect de la diversité.

Le président: La seule responsabilité que lui donne la loi est de remettre un rapport annuel au premier ministre, qui est un document public, si je me souviens bien.

M. Serson: Oui.

Le président: De plus, dans ce communiqué de presse, il est question de plusieurs rapports qui ont été présentés au fil des années et qui, comme le dit la déclaration, ont des thèmes communs relatifs à l'amélioration de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Ces thèmes sont, tout d'abord, qu'il faut clarifier les rôles des intervenants dans la gestion des ressources humaines. Qu'en pensez-vous?

M. Serson: Je ne suis pas sûr que cela soit un lien avec les grandes questions de notre rôle, sur le plan de la dotation comparativement au Conseil du Trésor comme employeur, mais il y a certains secteurs où nous avons maintenant un Centre de perfectionnement de la gestion alors que la Commission de la fonction publique gère Formation et Perfectionnement Canada. On entend demander de temps en temps, pourquoi il nous faut deux institutions de formation. Je pense que c'est de ce genre de questions qu'il s'agit.

Le président: Manifestement, même si les rapports ont, dans le passé, cerné la nécessité de plus de clarté, ils n'ont pas eu grand effet.

Mr. Serson: Frankly, even the previous commission had begun to talk informally with parliamentarians about the nature of the role of the Public Service Commission, whether it should remain involved in the provision of services or should become more of an oversight and audit organization. The challenge around roles and responsibility there was the suggestion of whether it was appropriate for an organization that was actively involved in the staffing system to be overseeing that system.

There are arguments on both sides. Some may argue that we are a better overseer because we are actively involved in the system and understand the challenges that the system faces. Those are the kinds of issues that have been raised, at least where the Public Service Commission is concerned.

The Chairman: To take the illustration that you use, that is the Canadian Centre for Management Development, and your organization, which is Training and Development Canada, CCMD is a relatively recent creation, is it not? It was brought in in addition to your organization to fill a need that I suppose someone felt your organization was not filling.

Mr. Serson: It was to fill the need for direct attention to senior management and common learning, corporate learning and culture for senior managers.

The Chairman: You expect this task force will look at this area of duplication and overlap?

Mr. Serson: Yes, I think it will. I do not want to imply that there is duplication and overlap. I just say that there are several organizations. The only reason I say that, senator, is that Jocelyn Bourgon and I have signed an administrative agreement to ensure that there will be no duplication and overlap between our organizations, so the discussion will be of a higher order than that. It will be about whether we can get better economies, efficiencies, focuses and clarity by having one learning organization.

The Chairman: The second theme that is mentioned here is that managers must have a greater responsibility for human resources management. That is compared to whom?

Mr. Serson: I think it is more compared to the current situation. I will not include Ms Mawani in this because she is too recent to the commission to be implicated, but it is a concern that Commissioner Chartrand and I do have. Part of the difficulty is that, given what managers have been through over the past seven or eight years in terms of downsizing and the pressures they have faced, there is a tendency to see the staffing system as the Public Service Commission's staffing system, to the point where we sometimes feel that we do not get sufficient involvement in finding solutions to the problems that exist. That is our challenge. One of the opportunities in human resources management reform is to give managers a greater sense of ownership of the staffing system so that they will become more involved in discharging

M. Serson: Très franchement, même la commission antérieure avait commencé à parler de façon informelle avec les parlementaires de la nature du rôle de la Commission de la fonction publique, si elle devait continuer à participer à la prestation de services ou devenir plus une organisation de surveillance et de vérification. L'enjeu, autour des rôles et de la responsabilité en la matière, était de savoir s'il était approprié pour une organisation activement engagée dans le système de dotation qu'elle supervise ce système.

Des arguments sont présentés de part et d'autres. Certains pourraient soutenir que nous serions mieux placés pour assurer cette supervision parce que nous sommes activement engagés dans le système et comprenons les défis qu'il doit relever. C'est le genre de questions qui ont été soulevées, du moins en ce qui concerne la Commission de la fonction publique.

Le président: Pour utiliser le même exemple que vous, celui du Centre canadien de gestion, et votre organisation, qui relève de Formation et Perfectionnement Canada, le Centre canadien de gestion est une création assez récente, n'est-ce pas? Il a été créé en plus de votre organisation pour combler un besoin qui, je suppose, de l'avis de quelqu'un, n'était pas comblé par votre organisation.

M. Serson: C'était pour combler le besoin d'attention directe à la gestion supérieure et l'apprentissage commun, l'apprentissage et la culture d'entreprise pour les cadres supérieurs.

Le président: Vous attendez-vous à ce que ce groupe de travail examine ce domaine de double emploi et de chevauchement?

M. Serson: Oui, je le pense en effet. Je ne veux pas dire par là qu'il y a effectivement chevauchement et double emploi. Je dis seulement qu'il y a plusieurs organisations. La seule raison pour laquelle je dis ceci, sénateur, c'est que Jocelyn Bourgon et moi avons signé une entente administrative visant à assurer l'absence de double emploi et de chevauchement entre nos organisations, alors la discussion portera sur d'autres sujets. Nous examinerons si nous pouvons réaliser des économies, des gains d'efficacité, avoir des points de mire plus précis et une situation plus claire avec une seule organisation d'apprentissage.

Le président: La deuxième chose dont il est question ici, c'est que les gestionnaires doivent assumer une plus grande responsabilité en matière de gestion des ressources humaines. Comparativement à qui?

M. Serson: Je pense que c'est plus comparativement à la situation actuelle. Je n'engloberai pas Mme Mawani ici, parce qu'elle n'est pas à la commission depuis assez longtemps pour être concernée, mais c'est une préoccupation que nous avons, la commissaire Chartrand et moi-même. La difficulté est en partie qu'étant donné ce qu'ont connu les gestionnaires depuis sept ou huit ans, avec la rationalisation et les pressions qu'ils ont subies, le système de dotation a tendance à être perçu comme le système de dotation de la Commission de la fonction publique, au point que nous avons parfois l'impression de ne pas avoir suffisamment d'aide pour trouver des solutions aux problèmes qui existent. C'est notre défi. L'une des opportunités que présente la réforme de la gestion des ressources humaines est de donner aux

their responsibilities and finding solutions that fit with business needs.

The Chairman: The constraints that some people believe are on managers today arise, I presume, partly from regulations and legislative provisions and partly from the existence of other authorities in the system, other agencies that have an interest. Is that the case? Is it fair to make a distinction between those two sets of constraints?

Mr. Serson: No, I think the constraints that are on managers these days are of both a legal nature, being the legislation, regulations and jurisprudence which we talked about earlier, and a cultural nature. The fact that as we emerge from program review and place workload pressures, there is a tension about the time it takes in the Public Service of Canada to do basic staffing and recruitment. The balance that we will need to strike as we look at human resources reform is what are the requirements in a staffing and recruitment system of a public service organization? Presumably we have a higher standard to meet when it comes to transparency, fairness and equity.

I believe most employers are interested in competence. If they are attuned at all to the business climate, they are interested in a diverse workforce, representative of the people that they serve, but then we have particular needs when it comes to the question of non-partisanship. Those are the kinds of issues that will arise vis-à-vis the legislative and regulatory framework.

The Chairman: Give me a ballpark number as to the size of the family. What is the size of the public service?

Mr. Serson: We are now, with CCRA, at about 150,000.

The Chairman: Do you not include CCRA or Parks Canada?

Mr. Serson: The Food Inspection Agency and some smaller ones.

The Chairman: The big ones outside now are Parks Canada and CCRA. Your number does not include the RCMP, except for the civilians?

Mr. Serson: It might include the civilian portion of the RCMP.

Mr. Rimmer: Yes, it does.

The Chairman: What is your relationship with Parks Canada? Is there any?

Mr. Serson: They could ask to use our job site. As I say, it is a good Internet job site. It is well used. They could turn to us for official languages training. They could access the services of Training and Development Canada.

The Chairman: Do you have authority over them?

gestionnaires un plus grand sens de propriété du système de dotation de manière à ce qu'ils participent plus à la décharge de leurs responsabilités et au recensement de solutions qui répondent aux besoins.

Le président: Les contraintes que, selon certaines personnes, les gestionnaires connaissent viennent, je suppose, en partie des règlements et des dispositions législatives et aussi en partie de l'existence d'autres organes qui y portent un certain intérêt. Est-ce le cas? Est-il juste d'établir une distinction entre ces deux types de contraintes?

M. Serson: Non, je pense que les contraintes que vivent les gestionnaires actuellement sont autant de nature juridique, soit des lois, des règlements et de la jurisprudence dont nous avons parlé plus tôt, et de nature culturelle. Le fait est qu'alors que nous sortons d'un examen des programmes et qu'il y a des pressions sur la charge de travail, il y a certaines tensions sur le délai qu'il faut à la fonction publique du Canada pour réaliser des fonctions fondamentales de dotation et de recrutement. Il nous faudra trouver le juste équilibre, dans cet examen de la réforme des ressources humaines, entre les besoins d'un système de dotation et de recrutement d'une organisation publique? On peut supposer que la barre est plus haute en ce qui concerne la transparence, l'équité et l'égalité.

Je pense que la plupart des employeurs s'intéressent aux compétences. S'ils sont le moins sensibles au climat du milieu des affaires, ils s'intéressent à une main-d'œuvre diversifiée, représentative de la population qu'ils servent, mais nous avons aussi des besoins particuliers en ce qui concerne la question de l'objectivité politique. Ce sont les enjeux que présentera le cadre législatif et réglementaire.

Le président: Pouvez-vous me donner une idée approximative de l'envergure de la famille. Combien d'employés à la fonction publique?

M. Serson: Nous sommes actuellement, avec l'ACDR, environ 150 000.

Le président: Vous englobez là-dedans l'ACDR ou Parcs Canada?

M. Serson: L'Agence d'inspection des aliments et d'autres plus petits organismes.

Le président: Les grands organismes externes sont maintenant Parcs Canada et l'ACDR. Votre chiffre n'englobe pas les membres de la GRC, à part les membres civils?

M. Serson: Ça pourrait englober les membres civils de la GRC.

M. Rimmer: Oui, ils ont compris dans ce chiffre.

Le président: Quels sont vos rapports avec Parcs Canada? Y en a-t-il?

M. Serson: Ils pourraient nous demander d'utiliser notre site des emplois. Comme je l'ai dit, c'est un bon site Internet pour la recherche d'emploi. Il est très populaire. Ils pourraient nous demander de faire de la formation en langues officielles. Ils pourraient accéder aux services de Formation et perfectionnement Canada.

Le président: Avez-vous la moindre autorité sur eux?

Mr. Serson: No.

Senator Mahovlich: Who gives you any authority and when does it come?

Mr. Serson: Our authority comes from the legislation, the Public Service Employment Act.

Senator Mahovlich: Must we wave flags if we want you in there to report on Parks Canada?

The Chairman: He would need to change the law. I presume someone is monitoring Parks Canada in terms of their staffing and their respect for the norms that one would consider important. Do you know that?

Mr. Serson: I assume they have their own internal processes, Mr. Chairman.

The Chairman: What does it mean to say, as you do, regarding official languages, that you have statutory powers, et cetera, which include "establishing and updating linguistic selection standards for positions"? You do not designate bilingual positions, do you? I thought it was Treasury Board or the departments which did that.

Mr. Rimmer: You are quite right, we do not decide that a position needs to be bilingual. The qualifications for a position are set by the departments. However, we do set the selection standards for evaluating whether an individual meets the appropriate linguistic requirements for the position. We establish certain levels of linguistic capacity that people must meet, and we develop the testing to assure that they do so.

The Chairman: Refresh my memory about the positions. There are positions that are "bilingual essential." What are the others? Would it be "bilingualism desirable"?

Mr. Rimmer: There are essentially four groupings. There is a bilingual position, English essential, French essential, either/or, meaning it is either French or English essential.

The Chairman: When you say that the Treasury Board secretariat reports that francophones make up just over 30 per cent of the public service as a whole, that number does not include CCRA or Parks Canada, right?

Mr. Serson: Right.

The Chairman: Your written statement says that the PSC is currently implementing a key recommendation of the report by setting the benchmark of hiring one in five visible minority members by the year 2003. Do you have a progress report to offer us on that?

Mr. Serson: You know that this is the report "Embracing Change" that the government endorsed just over a year ago now. We share a responsibility on employment equity issues with Treasury Board and we have been working quite closely with them on this. We have been through a process of dialogue and

M. Serson: Non.

Le sénateur Mahovlich: Qui vous donne des pouvoirs et quand?

M. Serson: Notre autorité nous vient de la loi, la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

Le sénateur Mahovlich: Nous faut-il sortir les drapeaux si nous voulons que vous y alliez en vue de nous faire rapport sur l'Agence Parcs Canada?

Le président: Il faudrait qu'on change la loi. Je suppose que quelqu'un assure la surveillance de Parcs Canada, sur le plan de la dotation et de leur respect des normes que l'on pourrait juger importantes. En êtes-vous au courant?

M. Serson: Je présume qu'ils ont leurs propres processus internes, monsieur le président.

Le président: Qu'est-ce que cela veut dire pour vous, au sujet des langues officielles, que vous avez des pouvoirs conférés par la loi, et cetera, dont «l'établissement et la mise à jour de normes linguistiques de sélection pour des postes»? Vous ne désignez pas les postes bilingues, n'est-ce pas? Je pensais que c'était l'affaire du Conseil du Trésor ou des ministères.

M. Rimmer: Vous avez tout à fait raison, nous ne décidons pas qu'un poste doit être bilingue. Les compétences nécessaires à un poste sont établies par les ministères. Cependant, nous établissons les critères de sélection pour évaluer si un candidat répond aux exigences linguistiques pertinentes pour le poste visé. Nous déterminons certains niveaux de compétences linguistiques qui doivent être atteints, et nous concevons le mode d'évaluation pour nous assurer que les candidats l'ont.

Le président: Pouvez-vous rafraîchir ma mémoire, au sujet de ces postes. Il y a des postes pour lesquels le «bilinguisme est essentiel». Qu'y a-t-il d'autre? Est-ce que ce serait «le bilinguisme est souhaitable»?

M. Rimmer: Il y a quatre grands groupes. Il y a le poste bilingue, les postes où la connaissance de l'anglais est essentielle, où la connaissance du français est essentielle et le poste où il est essentiel de connaître l'une ou l'autre langue.

Le président: Lorsque vous dites que le Secrétariat du Conseil du Trésor déclare que les francophones représentent tout juste au-dessus de 30 p. 100 de l'effectif total de la fonction publique, ce chiffre n'inclut pas les membres de l'ACDR ou de Parcs Canada, n'est-ce pas?

M. Serson: C'est bien cela.

Le président: Dans votre document, vous dites que la CFP s'affaire présentement à mettre en pratique une recommandation primordiale du rapport en prenant comme point de référence l'embauche de un sur cinq des membres appartenant aux minorités visibles dès 2003. Pouvez-vous nous présenter un rapport d'étape sur cette situation?

M. Serson: Vous savez qu'il s'agit du rapport «Faire place au changement» que le gouvernement a avalisé il y a à peine plus d'un an. Nous partageons une responsabilité relativement aux questions d'équité en matière d'emploi avec le Conseil du Trésor, et nous avons collaboré assez étroitement avec lui sur ce plan.

information training with departments on the report. We have been taking steps in the developmental programs that we operate.

We have started to do a visible minority component of the career assignment program to ensure that we are getting the numbers that we need. We are looking at a visible minority component of our accelerated executive development program, and we have been working with managers who are just below the senior management level throughout the Public Service of Canada on the option of becoming a senior manager; what does it take, what are the kinds of competencies for which we look. We have been doing those generally.

Recently we have started to focus a little more on visible minorities, making sure that they understand the opportunities that exist and how best to prepare in order to avail themselves of those opportunities. We have also been doing a large amount of work at the recruitment level. We had a highly successful job fair for visible minorities in Ottawa back in the late winter with approximately 6,000 participants.

We have also established employment equity inventories — inventories of qualified individuals in nine of our district offices. Where we have yet to do that because of the cost and expense, we have certainly, in all of our regions, strengthened our relationships with the community representatives of visible minority communities so that we may help them identify opportunities for employment in the public service and get the necessary candidates.

We have a wide variety of activities under way and we are at the point now, after the first year, where we are working with the board on how best to report progress. We should be doing that soon.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: You have not said anything about persons with disabilities and women. What kind of career opportunities exist for members of these two groups in the Public Service? Are more and more women and persons with disabilities being hired?

The federal government has identified four target groups: aboriginals, persons with disabilities, visible minorities and women. Women were included because it was felt members of this group were not widely accepted in the Public Service. It is critically important that women enjoy equal career opportunities today.

Ms Chartrand: Allow me to quote some figures. Mention was made of the Public Service as a whole, excluding those agencies referred to earlier. Approximately 150,000 people are employed in the Public Service, and 51.7 per cent of public servants are women. However, some caution is in order. As everyone knows, numbers can lie. We need to look a little more closely to see how

Nous sommes passés par tout un processus de dialogue, d'information et de formation avec les ministères au sujet de ce rapport. Nous avons pris des mesures relatives aux programmes de perfectionnement que nous dirigeons.

Nous avons commencé à établir une composante de minorité visible dans le programme Cours et affectations de perfectionnement pour nous assurer d'atteindre les chiffres que nous visons. Nous examinons la possibilité d'une composante de minorité visible pour notre programme de perfectionnement accéléré des cadres supérieurs, et nous avons examiné avec les gestionnaires qui sont justes au-dessous du niveau de cadre supérieur dans toute la fonction publique du Canada la possibilité pour eux de devenir cadres supérieurs; ce qu'il leur faut, quel genre de compétences nous recherchons. Nous avons fait tout cela de façon globale.

Récemment, nous avons commencé à nous concentrer un peu plus sur les minorités visibles, pour nous assurer qu'elles comprennent les opportunités qui existent et comment se préparer au mieux pour saisir ces opportunités. Nous avons aussi beaucoup fait au niveau du recrutement. À la fin de l'hiver, nous avons tenu à Ottawa un salon de l'emploi à l'intention des minorités visibles qui a remporté beaucoup de succès et qui a accueilli environ 6 000 participants.

Nous avons aussi dressé des inventaires de l'équité en matière d'emploi — des listes de personnes compétentes dans neuf de nos bureaux de district. Bien que cela reste encore à faire en raison des coûts, nous avons certainement, dans toutes nos régions, consolidé nos relations avec les représentants des communautés de minorités visibles, de manière à pouvoir les aider à cerner les opportunités d'emploi dans la fonction publique et à recruter les candidats nécessaires.

Nous avons un large éventail d'initiatives en oeuvre, et nous en sommes maintenant au point, après un an, où nous examinons avec le conseil le meilleur moyen de rendre compte des progrès. Nous devrions pouvoir le faire sous peu.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Vous n'avez pas parlé des personnes handicapées et des femmes. Quelles sont les possibilités de carrière pour ces deux groupes de personnes dans la fonction publique? Est-ce que de plus en plus de femmes et de personnes handicapées sont embauchées?

Le gouvernement fédéral avait défini quatre groupes de personnes: les Autochtones, les personnes handicapées, les minorités visibles et les femmes. Le gouvernement a inclus les femmes dans ces groupes parce qu'il s'est aperçu que cette catégorie n'était pas beaucoup acceptée dans la fonction publique. Aujourd'hui, il est primordial d'ouvrir des possibilités de carrière égales aux femmes.

Mme Chartrand: Je vais vous donner quelques statistiques. On a fait allusion à l'ensemble de la fonction publique en excluant les agences dont on a parlé tout à l'heure. On compte environ 150 000 employés dans la fonction publique dont 51,7 p. 100 sont des femmes. Cependant, il faut toujours faire attention. Comme tout le monde le sait, les statistiques peuvent mentir. Il faut

these figures break down in terms of the number of senior managers, scientists and so forth.

I can also give you some overall figures. There are about 77,000 female public servants. Earlier, I quoted some figures on francophone representation. At present, there are approximately 4,600 aboriginal public servants. This represents 3.2 per cent of the workforce. Finally, the 7,900 persons belonging to a visible minority group account for approximately 5.4 per cent of the workforce in the Public Service.

These figures are incomplete because I do not have labour market availability indexes and these are essential to the process of determining figures. I am certain that we could get these to you. Nevertheless, this gives you some idea of how far we have come thus far.

Senator Ferretti Barth: When you talk about aboriginals, persons with disabilities and visible minorities, you also include women in this group. The percentage of women is, of course, higher.

Ms Chartrand: Of course.

[English]

Senator Banks: I must confess to my colleagues that I have some homework to do. While I can understand that employees of Crown corporations are quite different animals, and are not public servants, I cannot get my head around the fact that the people who collect our taxes are not public servants. I will try to understand that better.

Do you think, Mr. President, that this is the thin edge of the wedge? Will we see more positions which were traditionally regarded as being part of the public service made, by legislation, into a hybrid animal that is not included in the public service? Will this happen more often? The buzzword this week is "outsource." In other words, will you lose more people?

You said 150,000 people are now within your purview. I gather that figure would have been 200,000 a little while ago. Is this an ongoing process? Do you have any knowledge of anything further coming down the pipe like this?

Mr. Serson: It is not within my purview, senator, to comment on this in detail. In the two years that I have been president, there have been some small agencies that have come to the commission to talk about the issue of whether they should still be covered by the Public Service Employment Act. My approach has been to challenge them to think about the flexibilities, work with us on the flexibilities within the act. I am convinced that, until we see legislative reform, there is flexibility in the act to accommodate most every need of any employer in the public service. I do believe that merit is an important principle and should continue to cover public servants.

Senator Banks: I understand that you are talking about your jurisdictional bailiwick now. I am asking more of a semantic question. I would ask you for your impression of the answer to the

fouiller plus à fond pour voir comment la distribution se fait par rapport aux cadres de direction, aux scientifiques, bref, à toutes les catégories.

Je vais vous donner des chiffres globaux. En termes de participation féminine, c'est presque 77 000 femmes. Plus tôt, je vous ai donné les chiffres pour les francophones. On compte actuellement environ 4 600 Autochtones, c'est donc 3,2 p. 100 de notre effectif. Du côté des personnes handicapées, c'est environ 6 600, donc 4,5 p. 100 de notre effectif. Quant aux minorités visibles, on compte 7 900 personnes, donc à peu près 5,4 p. 100 de notre effectif.

Ces chiffres sont incomplets parce que je n'ai pas les indices de disponibilité du marché du travail. Ces indices sont nécessaires pour établir ces chiffres. On les a quelque part, on peut vous les faire parvenir. Cela vous donne quand même une idée des progrès accomplis.

Le sénateur Ferretti Barth: Lorsque vous parlez de personnes autochtones, de personnes handicapées, de minorités visibles, parmi ces groupes, il y a aussi des femmes. Le pourcentage des femmes est alors plus élevé.

Mme Chartrand: Sûrement.

[Français]

Le sénateur Banks: Je dois avouer à mes collègues que j'ai quelques devoirs à faire. Bien que je comprenne que les employés des sociétés d'État sont des animaux d'une autre race, qu'ils ne sont pas fonctionnaires, je ne peux pas arriver à comprendre que les gens qui recueillent nos cotisations d'impôt ne sont pas des fonctionnaires. Je vais essayer de mieux comprendre.

Pensez-vous, monsieur le président, que nous nous engageons sur une mauvaise pente? Allons-nous voir plus de titulaires de postes qui, depuis toujours, sont vus comme faisant partie intégrante de la fonction publique devenir, de par la loi, une race d'animal hybride étrangère à la fonction publique? Est-ce que ce sera plus fréquent? Le mot à la mode, cette semaine, c'est «sous-traitance». Autrement dit, allez-vous perdre plus d'employés?

Vous avez dit que vous avez maintenant un effectif d'environ 150 000 personnes, je suppose que c'était 200 000 il y a quelque temps à peine. Est-ce que c'est un processus continu? Avez-vous connaissance de quoi que ce soit de ce genre qui se profile?

M. Serson: Il n'est pas de mon ressort, monsieur le sénateur, de traiter de cette question. Depuis deux ans que je suis président, des petits organismes sont venus à la Commission pour parler de la question de savoir s'ils devraient toujours être régis par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Ma réponse a été de les inviter à penser aux flexibilités, à travailler avec nous sur les flexibilités que renferme la loi. Je suis convaincu que, jusqu'à ce qu'il y ait une réforme législative, la loi est assez flexible pour répondre à quasiment tous les besoins d'un employeur de la fonction publique. Je crois fermement que le mérite est un principe important et devrait continuer d'être un objectif dans la fonction publique.

Le sénateur Banks: Je vois que vous parlez maintenant d'un sujet qui est de votre ressort. La question que je pose est plutôt d'ordre sémantique. Je voudrais vous demander quelle serait à

question. Are people who run our parks and are people who collect our taxes and guard our borders members of the Public Service of Canada?

Mr. Rimmer: The short answer is yes, they are.

Senator Banks: Oh, good.

Mr. Rimmer: There remains the Minister of National Revenue who is responsible for that organization. The people within Revenue Canada, if you would talk to them, I have not met any one of them who no longer feels that they are a public servant. It has been true historically that we have always had a variety of different organizational models within the public service. We have had parts of the public service that have been under our direct authority and parts that have not. That has been true for a long time.

Senator Banks: The question of your jurisdictional authority is not one which determines whether a person is a public servant; is that correct?

Mr. Rimmer: That is correct.

Mr. Serson: Correct me if I am wrong, Mr. Rimmer, but the language now is that we do talk about public servants who are covered by the Public Service Employment Act and those who are not.

The Chairman: Do you agree with the statement that the reason these separate agencies were created was to get out from under the legislative and regulatory framework that applies elsewhere in the public service? They made that pretty clear at the time of the debate.

Mr. Serson: There were a variety of business reasons, and that was perhaps one of those reasons. They felt that they could, in that context, tailor a human resource regime that better met their business needs, yes.

Senator Banks: Does it in any way lessen the rights, privileges, protections, et cetera, of those persons who work in the public service but do not fall under your jurisdiction? They are different, but are they less? Are we trying to be separate but equal?

Mr. Serson: I can talk to you more about the practical implications, or at least one practical implication that we hear of the most. It is not with CCRA, because CCRA was the last of these organizations. They were thoughtful enough to work out a deal where their members could still fully compete for Public Service Employment Act jobs.

With respect to Parks Canada, we do have real concerns at times. Since we do executive staffing, we are likely to hear of it a little more there, but from time to time we do hear concerns. When jobs are offered in the Public Service of Canada, managers will naturally assume that with 150,000 public servants they can probably get good, qualified candidates within that universe, so they restrict the job to employees covered by the Public Service Employment Act, and the Parks Canada people are left out of that equation. From time to time I hear about frustration with that situation. It can be overcome, but it has created a bit of a barrier that needs to be addressed.

votre avis la réponse à cette question. Est-ce que les gens qui dirigent nos parcs, ceux qui recueillent nos impôts et gardent nos frontières, sont membres de la fonction publique du Canada?

M. Rimmer: En peu de mots, oui.

Le sénateur Banks: Ah bon! C'est bien.

M. Rimmer: Le ministre du Revenu national est encore responsable de cette organisation. Quant aux employés de Revenu Canada, si vous leur parlez, je n'en ai pas encore rencontré un qui ne se voie plus comme un fonctionnaire. Il est vrai que depuis toujours, nous avons une gamme de modèles organisationnels dans la fonction publique. Il y a eu des parties de la fonction publique qui ont été sous notre autorité directe, et d'autres non. C'est ainsi depuis longtemps.

Le sénateur Banks: Il ne relève pas de votre secteur de compétence de déterminer si quelqu'un est fonctionnaire ou non; c'est bien cela?

M. Rimmer: C'est bien cela.

M. Serson: Corrigez-moi si je me trompe, M. Rimmer, mais nous parlons maintenant de fonctionnaires qui sont régis par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique par opposition à ceux qui ne le sont pas.

Le président: Êtes-vous d'accord avec l'affirmation que ces organismes distincts ont été créés pour se libérer du cadre législatif et réglementaire qui s'applique ailleurs dans la fonction publique? Ils l'ont dit assez clairement au moment du débat.

M. Serson: Il y a eu une gamme de raisons d'affaires, et ceci en était peut-être une. Ils ont pensé pouvoir, dans ce contexte, concevoir un régime de ressources humaines qui répondrait mieux à leurs besoins, oui.

Le sénateur Banks: Est-ce que d'une façon ou d'une autre cela atténue les droits, les privilèges, la protection, et cetera des employés de la fonction publique qui ne sont pas sous votre autorité? Ils sont différents, mais valent-ils moins? Est-ce que nous essayons d'être distincts mais égaux?

M. Serson: Je peux vous parler des conséquences pratiques, ou du moins d'une conséquence pratique dont nous entendons le plus parler. Il ne s'agit pas de l'ACDR, parce qu'elle est la dernière-née de ces organisations. Ils ont été assez prévenants pour conclure une entente qui fait en sorte que leurs employés peuvent encore sans problème poser leur candidature aux emplois régis par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

En ce qui concerne l'Agence Parcs Canada, nous avons parfois de véritables inquiétudes. Comme nous assurons la dotation en personnel de direction, nous sommes susceptibles d'entendre un peu plus ce qui s'y passe, mais il arrive que nous entendions parler de certaines préoccupations. Lorsque des emplois sont offerts à la fonction publique du Canada, les gestionnaires présument tout naturellement qu'avec 150 000 fonctionnaires, ils peuvent certainement trouver de bons candidats compétents dans cet univers, alors ils restreignent l'offre d'emploi aux employés visés par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, et les gens de l'Agence Parcs Canada sont exclus de cette équation. De temps

The Chairman: Conversely, if someone were working for Treasury Board and decided that they preferred the outdoor life and wanted to get into Parks Canada, how easily is that done compared to when Parks Canada was within the act?

Mr. Rimmer: That would depend on how Parks Canada has decided to structure its recruitment and staffing processes. Part of the rationale, as Mr. Serson explained, for creating these new organizations was to give them the flexibility to try some different things. They would be able to do that as they saw fit, according to their business needs.

Senator Banks: Is it correct that some public servants in Canada operate under a different regulatory and protection regime — if that is the right word — with regard to their jobs and recourse than other public servants?

Mr. Rimmer: Yes, that is quite true.

Senator Cools: I hope the witnesses will bear with my profound ignorance. What is the distinction between a civil servant and a public servant? When I was a young girl, a long time ago, the language used was “civil servants”.

Mr. Serson: Yes, and we used to be the “civil service commission”. I do not know what caused that change.

The Chairman: Perhaps “public service” translates more easily.

Mr. Rimmer: My history does not go back far enough to shed much light on that, but at present there is no effective distinction between federal government people who are public servants and those who are civil servants. There are two categories of people who work for the federal government. We use the terminology “public servants” and “public service” to describe the federal government regime.

Senator Cools: We are now reaping the results of all the name changes of a decade or two ago. When I was younger, “public service” included everyone, including members of Parliament, as distinct from ministers of the Crown and civil servants. I gather that there is now a fair amount of confusion about the term “public servant.” I understand clearly the differences in the statutory arrangements of the different clusters of people who are attached to different agencies and organizations.

Mr. Chairman: some of the questions that these witnesses have raised beg deeper study. Perhaps at some time we can take a deeper, longer and larger look at the state of the federal public service in Canada.

The Chairman: I will be here for another ten years, senator, and you can carry on after that.

Senator Cools: It will take at least that.

en temps, j'entends parler de la frustration que suscite cette situation. Elle peut être réglée, mais elle a créé certains obstacles qu'il nous faut faire tomber.

Le président: Inversement, si quelqu'un qui travaille pour le Conseil du Trésor décide qu'il préfère la vie à l'extérieur et veut entrer à Parcs Canada, dans quelle mesure cela peut-il être facile comparativement à l'époque où Parcs Canada était régi par la Loi?

M. Rimmer: Cela dépend de la manière dont Parcs Canada a décidé de structurer ses processus de recrutement et de dotation. Comme l'a expliqué M. Serson, le but de la création de ces organisations était en partie de donner plus de souplesse pour essayer autre chose. Ils pourraient le faire s'ils le jugent approprié, selon leurs besoins.

Le sénateur Banks: Est-il vrai que certains fonctionnaires du Canada sont assujettis à un régime réglementaire et de protection — si c'est le bon terme — différent en ce qui concerne leur emploi et leur recours, comparativement aux autres fonctionnaires?

M. Rimmer: Oui, c'est tout à fait vrai.

Le sénateur Cools: J'espère que les témoins voudront bien me pardonner ma profonde ignorance. Quelle est la distinction, en anglais, entre «public servant» et «civil servant»? Dans ma jeunesse, il y a très longtemps, on parlait «de civils servants».

M. Serson: Oui, et nous parlions aussi de «civil service commission», la «commission du service civil». Je ne sais pas ce qui a amené ce changement.

Le président: Peut-être «public service» est-il plus facile à traduire.

M. Rimmer: Mes connaissances du domaine ne remontent pas assez loin pour jeter la lumière là-dessus, mais actuellement, il n'y a pas de distinction réelle entre les employés de la fonction publique fédérale qui sont des fonctionnaires et ceux qui sont des agents civils. Il y a deux catégories de personnes qui travaillent pour le gouvernement. Nous parlons de «fonctionnaires» et de «fonction publique» pour décrire le régime du gouvernement fédéral.

Le sénateur Cools: Nous subissons maintenant les conséquences de tous ces changements de titres d'il y a 10 ou 20 ans. Lorsque j'étais jeune, le «public service» comprenait tout le monde, y compris les députés aussi distincts que les ministres de la Couronne et les fonctionnaires. J'ai l'impression qu'il y a maintenant pas mal de confusion au sujet du terme «fonctionnaire». Si je comprends bien, les différences sont dans les arrangements réglementaires des divers groupes de personnes qui sont liés à diverses agences et organisations.

Monsieur le président, certaines questions qu'ont soulevées ces témoins ont besoin d'être approfondies. Peut-être pourrions-nous à un moment donné examiner plus en profondeur, plus longuement et plus largement, la situation de la fonction publique au Canada.

Le président: J'en ai encore pour une dizaine d'années ici, sénateur, et vous pourrez prendre la relève après cela.

Le sénateur Cools: Il nous faudra au moins tout ce temps-là.

The Chairman: There being no further questions or comments, it remains only for me to thank our witnesses for being here today. Your presentation was very thorough and informative, and we greatly appreciate it.

The committee adjourned.

Le président: Puisqu'il n'y a plus de questions ni de commentaires, il ne me reste qu'à remercier nos témoins d'être venus aujourd'hui. Votre présentation a été très instructive, et nous l'avons grandement appréciée.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Public Service Commission:

Scott Serson, President of the Public Service Commission;

Michelle Chartrand, Commissioner;

Nurjehan Mawani, Commissioner;

Douglas Rimmer, Vice-President.

De la Commission de la fonction publique:

Scott Serson, Président de la Commission de la fonction
publique;

Michelle Chartrand, commissaire;

Nurjehan Mawani, commissaire;

Douglas Rimmer, vice-président.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Wednesday, May 30, 2001

Le mercredi 30 mai 2001

Issue No. 12

Fascicule n° 12

The expenditures set out in the Estimates for the
fiscal year ending March 31, 2002

Les dépenses projetées dans le Budget des dépenses
pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002

APPEARING:

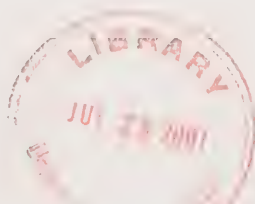
The Honourable Lucienne Robillard, P.C., M.P.,
President of the Treasury Board

COMPARAÎT:

L'honorable Lucienne Robillard, c.p., députée,
présidente du Conseil du Trésor

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Kinsella
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Sparrow
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Taylor
Kenny	Tunney

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Sparrow substituted for that of the Honourable Senator Finnerty (*May 30, 2001*)

The name of the Honourable Senator Taylor substituted for that of the Honourable Senator Cools (*May 30, 2001*)

The name of the Honourable Senator Kenny substituted for that of the Honourable Senator Mahovlich (*May 30, 2001*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Kinsella
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Sparrow
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Taylor
Kenny	Tunney

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Sparrow est substitué à celui de l'honorable sénateur Finnerty (*le 30 mai 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Taylor est substitué à celui de l'honorable sénateur Cools (*le 30 mai 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Kenny est substitué à celui de l'honorable sénateur Mahovlich (*le 30 mai 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 30, 2001

(15)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:17 p.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Bolduc, Ferretti Barth, Kenny, Kinsella, Murray, P.C., Sparrow, Stratton, Taylor, Tunney (10).

Other senator present: The Honourable Senator Adams (1).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Lucienne Robillard, P.C., M.P., President of the Treasury Board;

WITNESSES:

From the Treasury Board of Canada:

Richard Neville, Deputy Comptroller General;
Andrew M. Lieff, Director, Expenditure Operations and Estimates Division.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on March 1, 2001, the committee continued its examination of the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 2002.

The Minister made an opening statement and with Mr. Lieff and Mr. Neville answered questions from members of the committee.

At 7:58 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 30 mai 2001

(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 17, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Ferretti Barth, Kenny, Kinsella, Murray, c.p., Sparrow, Stratton, Taylor, Tunney (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Adams (1).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Lucienne Robillard, c.p., députée, présidente du Conseil du Trésor.

TÉMOINS:

Du Conseil du Trésor du Canada:

Richard Neville, sous-contrôleur général;
Andrew M. Lieff, directeur, Division des opérations des dépenses et des prévisions budgétaires.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 1^{er} mars 2001, le comité poursuit son examen des dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002.

La ministre fait une déclaration et, de concert avec MM. Lieff et Neville, répond aux questions.

À 19 h 58, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tōnu Onu

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 30, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:17 p.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2002.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: We have the pleasure of welcoming the President of the Treasury Board, the Honourable Lucienne Robillard, this evening. On our agenda, of course, are the Main Estimates for the fiscal year 2001-02, which honourable senators also have in their possession.

With the minister are our old friends Mr. Richard Neville, the Deputy Comptroller General, and Mr. Andrew Lieff, Senior Director, Expenditure Operations and Estimates Division at the Comptrollership Branch. Members of the committee will recall that we met with officials from the Treasury Board Secretariat on March 13 with respect to the Supplementary Estimates for the fiscal year ending March 31, 2001, and on March 14 with respect to the Main Estimates for the present fiscal year.

[*Translation*]

To start off, the Minister has a short statement. After that, I am going to invite members of the Committee to ask questions and make comments.

Ms. Lucienne Robillard, Member of Parliament, President of the Treasury Board: It is a pleasure to be with you this afternoon to discuss the government's main estimates.

As you are aware, this was the first year in which the tabling of the main estimates has not been closely preceded by a February budget. Instead, my colleague, the Minister of Finance, laid out the government's expenditure plan for 2001-2002 in the October 2000 Economic Statement and Budget Update.

The main estimates we are discussing today reflect that plan. All of the spending authorities sought in the main estimates are well within the expenditure framework contained in the October 2000 Economic Statement and Budget Update.

On May 17, 2001, the Finance Minister indicated that despite the recent downward revisions to economic forecasts, the budgetary strategy presented in October is still on track. This is the payoff from the government's prudent approach to budget planning.

We are continuing to follow the well-reasoned economic path that has led to Canada's recent prosperity: adopting the right balance between social and economic investments, spending, tax cuts and debt repayment.

We will continue to invest strategically and responsibly — on health, infrastructure and on programs that will create opportunities, improve our sense of individual and collective

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 30 mai 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 17 pour examiner le Budget des dépenses déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Nous avons le plaisir d'accueillir ce soir la présidente du Conseil du Trésor, l'honorable Lucienne Robillard. Nous allons bien entendu étudier le Budget des dépenses pour l'exercice 2001-2002 que les honorables sénateurs ont également en leur possession.

La ministre est accompagnée de nos vieux amis, M. Richard Neville, sous-contrôleur général, et M. Andrew Lieff, directeur principal des Opérations des dépenses et prévisions budgétaires à la Direction de la fonction de contrôleur. Comme vous vous en souviendrez, nous avons rencontré les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor le 13 mars pour examiner le budget supplémentaire pour l'exercice se terminant le 31 mars 2001, ainsi que le 14 mars au sujet du Budget principal des dépenses de l'exercice en cours.

[*Français*]

La ministre, en guise d'ouverture, a une brève déclaration après laquelle je vais inviter les membres du comité à poser des questions et faire leurs commentaires.

Mme Lucienne Robillard, députée, présidente du Conseil du Trésor: Je suis heureuse d'être parmi vous en cette fin de journée pour discuter du Budget principal des dépenses du gouvernement.

Comme vous le savez, c'est la première fois que le Budget principal des dépenses n'est pas déposé immédiatement après le traditionnel budget de février. Mon collègue, le ministre des Finances, a préféré exposer le plan des dépenses du gouvernement pour 2001-2002 dans la mise à jour budgétaire et l'énoncé économique d'octobre 2000.

Le Budget principal des dépenses dont il est question aujourd'hui se veut le reflet de ce plan. Tous les pouvoirs de dépenser demandés dans le Budget principal des dépenses respectent parfaitement les limites du cadre budgétaire prévu dans la mise à jour budgétaire et l'énoncé économique d'octobre 2000.

Le 17 mai 2001, le ministre des Finances a indiqué que malgré les récentes révisions à la baisse des prévisions économiques, la stratégie budgétaire présentée en octobre est suivie. C'est là le dividende de l'approche prudente que le gouvernement a adopté à l'égard de la planification budgétaire.

Nous maintenons le cap sur la voie de la démarche économique logique et réfléchie qui a mené le Canada à sa récente prospérité: trouver le bon équilibre entre les investissements sociaux et économiques, les dépenses, les réductions d'impôt et le remboursement de la dette.

Nous continuerons de faire des investissements stratégiques et responsables dans la santé, l'infrastructure et les programmes qui créeront des débouchés, amélioreront notre sentiment de sécurité

security and promote general prosperity. You will see these priorities reflected in the estimates documents.

[English]

Perhaps I should pause for a moment and look at the Estimates process itself. As you are aware, the Main Estimates consist of several documents. The so-called "blue book" details the voted and statutory items within departments, agencies and Crown corporations. The "Report on Plans and Priorities" provides detailed qualitative information on spending plans and expected results, while the "Departmental Performance Report" focusses on actual achievements against plans. Together, these reports constitute Part III of the Estimates.

Thanks to Part III of the Estimates, we now have a more disciplined reporting structure in place that starts from key results commitments. We now have performance reports that link results to resources. We now expect each department to explain to Canadians how they are meeting government objectives, and why they are not, if that is the case.

This direct link between overall goals and individual departmental initiatives is crucial if Canadians are to have a clear sense of the government's vision and how their tax dollars are being spent to turn that vision into reality.

Let us now turn to the numbers themselves.

[Translation]

As you are aware, the main estimates represent the bulk of the government's expenditure plan outlined in the October Economic Statement and Budget Update.

The 2001-2002 main estimates include \$163.3 billion in budgetary spending and \$1.9 billion in non-budgetary expenditures for loans and investments for a total of \$165.2 billion.

You will note that this year's main estimates show a growth in total spending of \$9.1 billion, or 5.8% over last year.

This does not signal a departure from past practices — we are not entering a period of carefree spending. That would not be prudent and certainly would not serve the public interest. This increase was necessary to meet the public's changing demands and expectations.

You will note that 75 per cent of the year over year change in the main estimates relates to changes in the forecast of statutory spending.

The bulk of the \$1.9 billion in non-budgetary expenditures will be going to direct loans to students disbursed under the new Canada Student Financial Assistance Act that replaces the previous program delivered by the banks. This government has made an unequivocal commitment to the youth of this country to

individuelle et collective et favoriseront la prospérité en général. Vous verrez que le Budget principal des dépenses reflète ces priorités.

[Traduction]

Mais permettez-moi d'abord de m'arrêter un moment sur le processus budgétaire comme tel. Je ne vous apprends rien en vous disant que le Budget principal des dépenses comprend divers documents, mieux connus comme les «livres bleus», qui renferment les détails sur les crédits votés et les postes législatifs dans les ministères, les organismes et les sociétés d'État. Les Rapports sur les plans et les priorités fournissent des données qualitatives détaillées sur les plans de dépenses et sur les résultats escomptés, alors que les rapports ministériels sur le rendement portent avant tout sur les réalisations concrètes par rapport aux plans. Ensemble, ces rapports forment la Partie III du Budget des dépenses.

Grâce à la Partie III, nous avons maintenant en place une structure plus méthodique qui commence par les engagements à l'égard des résultats clés. Les rapports sur le rendement établissent maintenant un lien entre les résultats et les ressources. Nous nous attendons à ce que chaque ministère puisse expliquer aux Canadiens et aux Canadiennes comment il atteint les objectifs du gouvernement et pourquoi il ne réussit pas, si c'est le cas.

Ce lien direct entre les buts globaux et des initiatives ministérielles individuelles est crucial pour que les contribuables canadiens aient une idée claire de la vision du gouvernement et de la manière dont leurs impôts sont dépensés pour concrétiser cette vision.

Regardons les chiffres.

[Français]

Comme vous le savez, le budget principal représente la majeure partie du Plan des dépenses du gouvernement décrit dans la mise à jour budgétaire et l'énoncé économique d'octobre.

Le Budget principal de 2001-2002 comprend des dépenses budgétaires de 163,3 milliards de dollars ainsi que des dépenses non budgétaires de 1,9 milliard de dollars au titre des prêts et investissements, soit un total de 165,2 milliards de dollars.

J'attire votre attention sur le fait que le budget principal de cette année révèle une hausse de 5,8 p. 100 des dépenses totales par rapport à l'an dernier, soit 9,1 milliards de dollars.

Il ne s'agit ni d'un écart par rapport à nos pratiques antérieures ni d'un signe avant-coureur du début d'une période de dépenses débridées. Nous engager dans cette voie ne serait pas prudent et, chose certaine, cela irait à l'encontre de l'intérêt public. Cette hausse s'imposait pour répondre aux attentes et aux besoins changeants du public.

Vous noterez que 75 p. 100 du changement, une année sur l'autre, dans le budget principal a trait aux changements survenus dans les dépenses législatives prévues.

La majeure partie des dépenses non budgétaires de 1,9 milliard de dollars sera affectée aux prêts directs consentis aux étudiants en vertu de la Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants qui remplace le programme précédemment assuré par les banques. Le présent gouvernement a pris un engagement sans équivoque à

help them get the skills they need to compete in the 21st century knowledge economy.

[English]

With an aging population, we are seeing an increase in the number of benefit recipients and in the average benefit rate. This is reflected in the increase of \$1.4 billion in direct transfers to individuals for Old Age Security, the Guaranteed Income Supplement and Allowance Payments for Employment Insurance.

Canadians have told us that good health care and the sustainability of the health care system is their number one priority. That is why we have seen an increase of \$3.8 billion for the Canada Health and Social Transfer Payments to the provinces.

The remaining year over year change in the Main Estimates relates to increases in direct program spending, the majority of which is appropriated annually.

Canadians have told us their priorities and we have listened. As you can see, we are investing appropriately.

We are investing in areas like National Defence — an increase of \$507 million — as well as innovation and research through investment initiatives like the Canada Research Chairs Program — \$120.5 million. We will invest \$360 million for the new Infrastructure Canada Program this year on clean water, roads, sewers and cultural and recreational facilities. This program will have a tangible impact on the quality of life in communities across this country.

I should point out that, as a result of sound financial management, we are also seeing substantial savings. We have, for example, managed a \$300 million reduction in interest and service costs associated with the public debt.

[Translation]

As you are aware, I tabled the main estimates on behalf of the government. As President of the Treasury Board, however, there are certain expenditures that are particularly relevant to my own area of jurisdiction.

The 2001-2002 main estimates for the Treasury Board Secretariat amount to almost \$2.1 billion. This is an increase of \$344.2 million over last year.

It is useful to distinguish between the expenditures on TBS requirements and those requirements related to a series of central votes designed to meet government-wide commitments. These central votes constitute the vast majority of the main estimates for TBS and cover commitments including the current round of collective bargaining, a provision for contingencies and expenditures such as public service insurance.

l'égard des jeunes Canadiens pour les aider à acquérir les compétences qui leur permettront de concurrencer dans l'économie du savoir du XXI^e siècle.

[Traduction]

Avec le vieillissement de la population, nous constatons une augmentation du nombre de prestataires et du taux de la prestation moyenne. L'augmentation de 1,4 milliard de dollars en transferts directs à des particuliers sous forme de prestations de sécurité de la vieillesse, de supplément de revenu garanti et d'allocations versées dans le cadre de l'assurance-emploi en atteste.

Les Canadiens et les Canadiennes nous ont dit qu'ils accordaient la priorité à de bons soins de santé et à un régime d'assurance-maladie viable. C'est pourquoi nous avons vu une augmentation de 3,8 milliards de dollars dans les paiements effectués aux provinces en vertu du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux.

Le reste du changement une année sur l'autre s'explique par l'accroissement des dépenses directes des programmes, dont la majeure partie des dépenses est affectée annuellement.

Les Canadiens et les Canadiennes nous ont fait connaître leurs priorités. Nous avons écouté et, comme vous pouvez le constater, nous faisons les investissements qui s'imposent.

Nous investissons dans différents domaines tels que la défense nationale — majoration de 507 millions de dollars — ainsi que dans l'innovation et la recherche par le biais d'initiatives telles que le Programme des chaires de recherche du Canada — 120,5 millions de dollars. Nous investirons 360 millions de dollars dans le nouveau programme Infrastructure Canada pour des routes, de l'eau potable, des égouts, et des installations culturelles et récréatives. Ce programme aura une incidence tangible sur la qualité de vie des collectivités partout au pays.

J'aimerais faire remarquer que, grâce à une saine gestion financière, nous avons réalisé des économies non négligeables. Par exemple, nous avons réduit de 300 millions de dollars les intérêts et les coûts de services de la dette publique.

[Français]

Vous savez tous que j'ai déposé le Budget principal des dépenses au nom du gouvernement. Or, en ma qualité de présidente du Conseil du Trésor, je dois néanmoins justifier certaines des dépenses qui se rapportent à mon propre domaine de compétence.

Le Budget principal du secrétariat du Conseil du Trésor pour 2001-2002 s'élève à presque 2,1 milliards de dollars, soit 344,2 millions de dollars de plus que le précédent.

Il me semble utile de faire une distinction entre les dépenses liées aux besoins du secrétariat du Conseil du Trésor et celles qui ont trait à une série de crédits centraux destinés à donner suite aux engagements pangouvernementaux. Ces crédits comptent pour la plus grande partie du Budget principal des dépenses du secrétariat du Conseil du Trésor et couvrent les engagements incluant l'actuelle ronde des négociations collectives, une provision pour éventualités et d'autres dépenses comme l'assurance de la fonction publique.

You will have no doubt noticed that there was a \$13.2 million increase in operating expenditures at the Treasury Board Secretariat. The Secretariat has been growing, in terms of both the number of employees and the duties we are being called upon to perform. Our role as the management board of government is bringing new demands and pressures that simply cannot be met without additional funding. We are, for example, responsible for several key government-wide initiatives such as Government Online and Infrastructure Canada.

In vote 10, we have seen an increase of \$29.2 million for many of these government-wide initiatives. The bulk of this, \$20 million, will be going to the Government Online project to help us meet our goal of having key government services online by 2004.

[English]

We are also responsible for working with departments on a variety of other ongoing activities such as modernizing comptrollership practices government-wide and improving the quality of government services delivered to Canadians. The management board is also working on modernizing the way that the public service is run, which is an essential priority now.

We continue to move forward with the realization of the commitments we have made in the government's management framework "Results for Canadians." We are becoming more citizen-focussed, values-driven, results-oriented and committed to responsible spending.

Mr. Chairman, honourable senators, when you look at the Main Estimates as a whole, and when you look at where the money is being invested, I think that it is clear that we are on the right track. We will continue to invest in the priorities that matter most to Canadians and we will continue to improve the quality of life for everyone.

Let me say, again, how pleased I am to be here this afternoon with you. I should point out that the big priority for the secretariat, as we modernize management practices, is to ensure greater transparency to the public and parliamentarians. We are making a conscious effort to improve the information that is available to you.

I would now very much welcome any questions that you might have. My colleagues and I will be pleased to answer your questions or listen to your comments.

The Chairman: Thank you, Madam Minister. For the record, can you tell us when you expect to bring in the first set of subs?

Ms Robillard: We do not have a particular date, but usually it is during the fall. I imagine this year it will be the same.

The Chairman: Thank you.

Vous avez sans doute remarqué l'augmentation de 13,2 millions de dollars dans les dépenses de fonctionnement du secrétariat du Conseil du Trésor. Le secrétariat a connu une période de croissance: le nombre de ses employés a augmenté et il est maintenant appelé à exécuter de nouvelles fonctions. Son rôle de conseil de gestion du gouvernement crée de nouvelles demandes et exerce des pressions qui ne sauraient tout simplement être comblées sans l'apport de fonds supplémentaires. Par exemple, nous sommes chargés de diverses initiatives pangouvernementales d'envergure comme le dossier du Gouvernement en direct et le Programme infrastructure Canada.

La majoration de 29,2 millions de dollars du crédit 10 servira à couvrir ces nombreuses initiatives pangouvernementales. La majeure partie de ce montant, soit 20 millions de dollars, ira au projet Gouvernement en direct pour nous aider à atteindre le but que nous nous sommes fixé, d'offrir en direct les principaux services gouvernementaux d'ici 2004.

[Traduction]

Nous devons aussi collaborer avec les ministères dans le cadre d'une foule d'autres entreprises permanentes comme la modernisation des pratiques de la fonction de contrôleur à l'échelle du gouvernement et l'amélioration de la qualité des services gouvernementaux offerts à la population canadienne. Bien entendu, le conseil de gestion s'efforce aussi de moderniser le fonctionnement de la fonction publique, une priorité incontournable à l'heure actuelle.

Nous continuons d'essayer de concrétiser les engagements que nous avons pris dans le cadre de gestion du gouvernement, «Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes». Nous nous sommes plus que jamais axés sur les citoyens, les valeurs et les résultats, et déterminés à dépenser judicieusement.

Monsieur le président, honorables sénateurs, si vous examinez le Budget principal dans son ensemble pour voir où l'argent est investi, je crois que vous verrez qu'il est évident que nous sommes sur la bonne voie. Nous continuons à investir dans les priorités qui tiennent le plus à cœur aux Canadiens et aux Canadiennes et à améliorer la qualité de vie de tous.

Permettez-moi encore de vous dire à quel point je suis heureuse d'être parmi vous cet après-midi. J'aimerais souligner que le Secrétariat accorde la priorité à la modernisation de ses pratiques de gestion afin d'assurer une plus grande transparence tant pour le public que pour les parlementaires. Nous faisons un effort conscient pour vous fournir de l'information de meilleure qualité.

Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions. Mes collègues et moi-même nous ferons un plaisir de répondre à vos questions ou d'écouter vos observations.

Le président: Merci, madame la ministre. Pouvez-vous nous dire quand vous comptez présenter la première série de budgets supplémentaires?

Mme Robillard: Nous n'avons pas encore fixé de date, mais c'est généralement à l'automne. Je suppose que ce sera la même chose cette année.

Le président: Merci.

Senator Kinsella: I wish to begin by complimenting the minister on the initiative in the area of modernizing management practices in the public service. Not only parliamentarians, but also our excellent public servants who we are fortunate to have in Canada were willing participants in that process. Canadians, by and large, are proud of the professionalism of our very modern public service.

Do you have an idea as to how much money will be spent this year on the process of modernizing management practices?

Ms Robillard: With all the different activities that we have on the side of controllership — with financial information strategy, the internal audit operation — I would say approximately \$100 million, but that will have to be checked in detail.

Senator Kinsella: There are a number of discrete activities already planned for which estimated expenditures have been earmarked in the secretariat?

Ms Robillard: Yes.

Mr. Richard Neville, Deputy Comptroller, Treasury Board of Canada: Yes, that is correct.

Senator Kinsella: I was also pleased that it was mentioned that we are becoming more citizenship-focussed and values-driven. Will one of the pillars of the modernization of management practices be on the exercise of promoting ethics and values in our public service?

Ms Robillard: Yes.

Senator Kinsella: One dimension of the discussions with members of this committee of the Senate who have been studying the issue of legislation to deal with the problems associated with whistle-blowing. The minister might be aware that this committee received an order of reference from the Senate concerning Bill S-6. This committee studied it in detail and made some technical amendments to it; it is now standing at third reading in the Senate. The reason it is standing at third reading is that it has been moved that the debate does not commence in deference to your excellent initiative, part of which we understand will be giving some focus to the matter of whistle-blowing. Perhaps you could share with this committee where you are with that initiative.

Ms Robillard: It is correct to state that in the last year we have put some effort into the values and ethical framework. Some years ago we received a very good report from Mr. John Tait and from there we worked on the framework of values undertaken.

We have created an office on values and ethics to help departments have a good framework to appoint some deputy ministers as champions of values and ethics in the system. We have done a great deal.

However, it was clear to me to the Auditor General that at we lacked a mechanism for supporting those values and ethics for our employees who were concerned about some wrongdoing in the system and that we should have a very clear mechanism for whistle-blowing. To my surprise, we did not have any policy on that, although we at the secretariat of Treasury Board have a lot of policy for our employees. I am thinking as an example of the

Le sénateur Kinsella: Je voudrais d'abord féliciter la ministre de l'initiative visant à moderniser les pratiques de gestion au sein de la fonction publique. Non seulement les parlementaires, mais également les excellents fonctionnaires que nous avons la chance d'avoir au Canada ont participé volontairement à ce processus. La plupart des Canadiens sont fiers du professionnalisme de notre fonction publique très moderne.

Avez-vous une idée du montant d'argent qui sera consacré cette année à la modernisation des pratiques de gestion?

Mme Robillard: Compte tenu de toutes les activités différentes se rapportant à la fonction de contrôleur, aussi bien la stratégie d'information financière que la vérification interne, je dirais que la dépense se chiffrera aux environs de 100 millions de dollars, mais c'est à vérifier.

Le sénateur Kinsella: Vous avez déjà prévu un certain nombre d'activités discrètes pour lesquelles vous avez prévu des dépenses sur le budget du Secrétariat?

Mme Robillard: Oui.

M. Richard Neville, sous-contrôleur général, Secrétariat du Conseil du Trésor: Oui, c'est exact.

Le sénateur Kinsella: Je me réjouis également de vous entendre dire que nous sommes davantage axés sur les citoyens et les valeurs. La modernisation des pratiques de gestion va-t-elle notamment reposer sur la promotion de l'éthique et des valeurs au sein de la fonction publique?

Mme Robillard: Oui.

Le sénateur Kinsella: Les membres de ce comité sénatorial ont étudié le projet de loi portant sur les problèmes associés à la dénonciation. La ministre sait peut-être que notre comité a reçu un ordre de renvoi du Sénat concernant le projet de loi S-6. Nous l'avons étudié en détail et proposé quelques amendements de forme. Le projet de loi attend d'être étudié en troisième lecture au Sénat. Si le débat en troisième lecture a été différé, c'est en raison de votre excellente initiative dont certains éléments portent sur la question de la dénonciation. Peut-être pourriez-vous nous dire où en est cette initiative.

Mme Robillard: Il est exact que, l'année dernière, nous avons mis l'accent sur les valeurs et l'éthique. Il y a quelques années, nous avons reçu un excellent rapport de M. John Tait à partir duquel nous avons entrepris notre initiative sur les valeurs et l'éthique.

Nous avons créé un bureau des valeurs et de l'éthique pour aider les ministères à nommer des sous-ministres comme champions des valeurs et de l'éthique au sein de la fonction publique. Nous avons beaucoup travaillé.

Toutefois, il était clair, aux yeux du vérificateur général, que nous n'avions pas de mécanisme pour appuyer ces valeurs et cette éthique aux yeux de nos employés qui s'inquiétaient devant certaines irrégularités et que nous devions nous doter d'une politique parfaitement claire à l'égard des dénonciations. À ma grande surprise, nous n'avions pas de politique de ce genre même si le Secrétariat du Conseil du Trésor a de nombreuses politiques

harassment policy that we have for our employees. We did not have any specific policy on wrongdoing and whistle-blowing, so we worked on that policy and we are almost at the point of finalizing it. I can imagine that in the near future I will be able to say more about it and to announce it to our employees.

Senator Kinsella: We are delighted that the government is developing a policy framework to deal with whistle-blowing. Within that framework do you envisage that your proposal will be consistent with the platform of the government in the first red book where you committed to the people of Canada that, if elected, whistle-blowing legislation would be introduced?

Ms Robillard: Right now, we are looking more at the policy than the legislation. It was also clear in the Auditor General's report that we should look at legislation as the last recourse. The Auditor General stated clearly and correctly that we did not have any policy right now in the system. Therefore, the approach that we are envisioning right now is more to implement a policy and to evaluate the policy after a certain time before thinking about the legislation.

Senator Kinsella: The government has incorporated the principle of whistle-blowing in certain pieces of legislation that have come before Parliament in the last couple of years, such as the environmental bill and there is also currently another bill before Parliament. If it is government policy to have whistle-blowing provisions in specific statutes, would it not be consistent for the government to have an overarching whistle-blowing act similar to Bill S-6?

Ms Robillard: I do not see that as a consistent approach here. The most important thing is to include that whistle-blowing policy in the general framework of values and ethics. For me what is most important is that we promote values and ethics in the system, at the same time giving a clear mechanism to our employees also for whistle-blowing without any negative impact on them and on their career. I think the policy approach within that framework of values and ethics is the best one.

Senator Kinsella: How would a policy statement, or policy of the Treasury Board or line agencies or departments be able to provide statutory or legal protection against retaliation taken by the employer against an employee who whistle-blowers?

Ms Robillard: Perhaps it is premature for me to go into detail, but I can assure you that our employees will have the protection also through the policy and with some legislation that we already have in effect.

Senator Kinsella: Finally on this topic, many of us are of the view that ultimate accountability should be to Parliament. This is why the Public Interest Commissioner, who would be the agent to receive the whistle-blower's complaint in Bill S-6 adopted by this committee, at the end of the day does report to Parliament. Will your policy have a provision that, at the end of the day, it is reported to Parliament? We know that there will be a serious debate in the country on the ethics counsellor. Some argue that the ethics counsellor should be reporting to Parliament, and others

pour ses employés. Par exemple, nous avons une politique à l'égard du harcèlement. Mais nous n'avions pas de politique à l'égard des irrégularités et des dénonciations et c'est pourquoi nous avons entrepris d'en élaborer une et nous sommes en train d'y mettre la dernière main. Je serai sans doute, prochainement, en mesure de vous en dire plus et de l'annoncer à nos employés.

Le sénateur Kinsella: Nous sommes ravis de voir que le gouvernement élabore une politique au sujet de la dénonciation. Pensez-vous que vos propositions correspondront à ce que le gouvernement avait promis dans son premier livre rouge dans lequel il s'était engagé, envers les Canadiens, à déposer un projet de loi sur la dénonciation s'il était élu?

Mme Robillard: Pour le moment, nous nous intéressons davantage à la politique qu'au projet de loi. Il ressortait clairement du rapport du vérificateur général que nous devrions légiférer en dernier ressort. Le vérificateur général a déclaré, à juste titre, que nous n'avions aucune politique à cet égard. Par conséquent, nous envisageons davantage pour le moment de mettre en oeuvre une politique et de l'évaluer après un certain temps avant de penser à légiférer.

Le sénateur Kinsella: Le gouvernement a intégré le principe de la dénonciation dans certains projets de loi qui ont été soumis au Parlement ces dernières années, par exemple dans le projet de loi sur l'environnement et une autre mesure que le Parlement examine actuellement. Si le gouvernement a pour politique d'intégrer des dispositions prévoyant la dénonciation dans certaines lois, ne serait-il pas logique qu'il propose une loi d'application générale à cet égard, dans la même veine que le projet de loi S-6?

Mme Robillard: Je ne pense pas que ce soit nécessairement logique. Le plus important est d'inclure la politique concernant la dénonciation dans notre initiative sur les valeurs et l'éthique. Le plus important, selon moi, c'est de promouvoir les valeurs et l'éthique dans la fonction publique tout en donnant également à nos employés les moyens de dénoncer les irrégularités sans que cela n'ait de répercussion négative sur eux ou leur carrière. L'adoption d'une politique dans le cadre de l'initiative sur les valeurs et l'éthique me paraît être la meilleure solution.

Le sénateur Kinsella: En quoi un énoncé de politique ou une politique du Conseil du Trésor ou des divers organismes ou ministères protégerait-il légalement contre les représailles de son employeur un employé qui dénoncerait une irrégularité?

Mme Robillard: Il serait peut-être prématuré de ma part d'entrer dans les détails, mais je peux vous assurer que nos employés seront également protégés par cette politique et certaines dispositions législatives déjà en vigueur.

Le sénateur Kinsella: Pour conclure sur le même sujet, nous sommes nombreux à penser que la responsabilité ultime doit incomber au Parlement. C'est pourquoi le Commissaire de l'intérêt public, qui serait chargé, aux termes du projet de loi S-6 que notre comité a adopté, de recevoir les plaintes des dénonciateurs, fera rapport au Parlement. Votre politique prévoira-t-elle la présentation d'un rapport au Parlement? La question du conseiller en éthique suscite la controverse. Certains estiment que le conseiller en éthique devrait faire rapport au Parlement tandis

argue that he can report to a member of the ministry. What will your policy say in that regard?

Ms Robillard: The policy will be very clear about the mechanism presented to our employees, first within their own departments. If they are not satisfied there will be a possibility to address the issue with a third party and the policy that we are looking for will ensure that parliamentarians are informed about what is going on here.

Senator Kinsella: Perhaps I could ask one short question on a different topic. I am interested in the Canada Student Financial Assistance Act. You did point out in your presentation that the bulk of the \$1.9 billion in non-budgetary expenditures will go to direct loans to students disbursed under that act.

Will there be costs in this fiscal year associated with the banks leaving? What is happening to the guarantees that were given to the financial institutions? Are there other costs associated with the banks leaving this field?

Ms Robillard: My understanding is that those costs are part of the \$1.9 million that I pointed out. This is part of the new system because we no longer have agreements with the banks.

Mr. Andrew M. Lieff, Senior Director, Expenditure Operations and Estimates Division: The \$1.9-billion non-budgetary expenditure represents the value of the loans that we will be writing that are now on our books as opposed to those of the banks. There are also budgetary estimates related to administration and other such costs that are similar to the costs we had in the past.

Senator Banks: With respect to whistle-blowing, you said a moment ago that you thought it would be a good idea if policy preceded legislation. Do you mean by that that you will test the policy to see how it works out and that there will then be legislation in which that policy would be cast in stone?

Ms Robillard: The tradition in the public service is that when we have a problem in the system we try to use the policy approach. That has worked well. I will again refer to the anti-harassment policy that we have for our employees. You can ask our employees whether they are satisfied with that policy.

When we have been concerned about the well-being of our employees, we have tried to find a mechanism in the system to deal with that. This is in line with the tradition of the public service in Canada. Our first reaction is not to think about legislation because there are many issues to be addressed in the workplace with our employees. The policy approach is more in line with what we are doing in the public service.

I have looked at what has been done in other countries where they have chosen to proceed with legislation and at why they have chosen to do so. In my opinion, there is not a big crisis in the public service about whistle-blowing or abuse, although it happens. There is wrongdoing some times.

In some of the cases that have gone to court, judges have stated very clearly that they find it strange that there is no mechanism or clear policy for our employees in the system. That is why we are

que d'autres considèrent qu'il peut faire rapport à un membre du Conseil des ministres. Que dira votre politique à ce sujet?

Mme Robillard: La politique sera très claire quant au mécanisme que nous offrirons à nos employés, d'abord au sein de leurs propres ministères. S'ils ne sont pas convaincus, ils pourront aborder la question avec un tiers et notre politique fera en sorte que les parlementaires seront informés de ce qui se passe.

Le sénateur Kinsella: Je pourrais peut-être poser une brève question sur un sujet différent. Je m'intéresse à la Loi sur l'aide financière aux étudiants. Vous avez dit que la majeure partie des dépenses non budgétaires de 1,9 milliard de dollars sera affectée aux prêts consentis aux étudiants.

Les coûts prévus pour cet exercice sont-ils associés au fait que les banques abandonnent ce programme? Qu'advient-il des garanties qui avaient été données aux institutions financières? Y a-t-il d'autres coûts associés au départ des banques?

Mme Robillard: Si j'ai bien compris, ces coûts sont inclus dans le montant de 1,9 milliard de dollars dont j'ai parlé. Cela fait partie du nouveau système étant donné que nous n'avons plus d'ententes avec les banques.

M. Andrew M. Lieff, directeur principal, Division des opérations des dépenses et des prévisions budgétaires: Les dépenses non budgétaires de 1,9 milliard de dollars représentent la valeur des prêts qui sont maintenant inscrits dans nos livres plutôt que dans ceux des banques. Il y a aussi des prévisions budgétaires reliées aux frais d'administration et autres frais semblables aux dépenses que nous faisons par le passé.

Le sénateur Banks: En ce qui concerne la dénonciation, vous avez dit tout à l'heure qu'il serait souhaitable d'adopter une politique avant un projet de loi. Voulez-vous dire que vous allez voir si cette politique donne des résultats et que vous allez ensuite l'intégrer dans une loi?

Mme Robillard: Quand nous constatons un problème dans la fonction publique, nous cherchons d'abord à le résoudre au moyen d'une politique. Cette méthode a donné de bons résultats. Je vous citerai de nouveau l'exemple de la politique que nous avons adoptée contre le harcèlement. Vous pouvez demander à nos employés s'ils en sont satisfaits.

Lorsque nous nous sommes souciés du bien-être de nos employés, nous avons essayé de trouver un mécanisme pour répondre à leurs besoins. C'est conforme à la tradition en vigueur dans la fonction publique canadienne. Notre première réaction n'est pas de légiférer, parce qu'il y a de nombreux problèmes à régler dans le milieu de travail. L'adoption d'une politique correspond davantage à notre façon de procéder habituelle.

J'ai examiné ce qui se passe dans les autres pays où l'on a choisi de légiférer en me penchant sur les raisons de leur choix. À mon avis, la dénonciation ou les irrégularités ne posent pas un problème énorme dans la fonction publique, même si ce sont des choses qui arrivent. Il y a parfois des irrégularités.

Dans certaines des causes qui sont allées devant les tribunaux, les juges ont très clairement déclaré qu'ils trouvaient curieux que la fonction publique n'ait pas de mécanisme ou de politique

of the opinion that we are better to use the policy approach. We revise policies on an ongoing basis to ensure that they are effective. We are currently revising our anti-harassment policy. We are doing that in consultation with all of our partners — including the unions. We will first implement the policy and then evaluate it. I cannot tell you how the policy will be evaluated in a year or two. At that time, we will see whether we need legislation to oblige everyone to comply with the policy.

As I have said, we have succeeded in dealing with other matters that are very important to our employees without using legislation.

Senator Banks: An uneducated and inexperienced person such as I, looking at this from the outside, would say that it would be easy for a government — and particularly a successive government — to change a policy. It is more difficult — although not impossible — to change legislation. If, after having tried out a policy and worked out the kinks, would it not be a good flag waver, at the very least, to enshrine that in legislation?

On the same subject, we have heard in this committee that there are fairly substantial numbers of employees in the public service of Canada who are not covered by the provisions of the Public Service Employment Act. This act governs promotion and protection in some respects of what we used to call civil servants. For example, employees of Parks Canada and of the new revenue agency and the management policies of those agencies are not subject to the provisions of the public service legislation.

Would your policy, and any act which might enshrine your policy, apply to all public servants or would there be any exemption from it in the same way that there is from the Public Service Employment Act that governs some government employees?

Ms Robillard: There is much interest in this future policy, Mr. Chairman. Perhaps when we announce it you should invite me back to talk about the details of it. It is premature for me to go into details today.

You ask a very good question. Many people do not realize that the Treasury Board is not the employer of workers in some agencies. We have some separate employers or “distinct” employers. You mentioned Parks Canada and the revenue agency. Other examples are the Canadian Food Inspection Agency and the Auditor General’s office. Many agencies are not part of the public service per se or under the umbrella of the Treasury Board. They are distinct employers. They are responsible for their human resources regimes and management. They can have their own policies and their own rules. The human resources policies that we have at Treasury Board do not apply systematically to the distinct or separate employers.

clairement établie à cet égard. Voilà pourquoi nous estimons préférable d’adopter une politique. Nous révisons nos politiques régulièrement pour nous assurer de leur efficacité. Nous sommes en train de réviser actuellement notre politique contre le harcèlement. Nous le faisons en consultant tous nos partenaires, y compris les syndicats. Nous commencerons par mettre en oeuvre cette politique après quoi nous l’évaluerons. Je ne peux pas vous dire comment elle sera évaluée dans un an ou deux. Nous verrons alors si nous avons besoin de légiférer pour obliger tout le monde à s’y conformer.

Comme je l’ai dit, nous avons réussi à résoudre d’autres problèmes très importants pour nos employés sans avoir à légiférer.

Le sénateur Banks: Une personne aussi peu informée et expérimentée que moi se dirait qu’un gouvernement, et surtout un des gouvernements qui vous succédera — pourrait facilement modifier une politique. Il serait plus difficile, même si ce n’est pas impossible, de modifier une loi. Après avoir essayé une politique et l’avoir testée, ne serait-il pas important d’envoyer un message en intégrant cette politique dans une loi?

Toujours sur la même question, nous avons entendu dire qu’un assez bon nombre d’employés de la fonction publique canadienne n’étaient pas couverts par les dispositions de la Loi sur l’emploi dans la fonction publique. Cette loi régit l’avancement et la protection de ceux que nous appelons autrefois les employés du service civil. Par exemple, les employés de Parcs Canada et de la nouvelle agence du revenu ainsi que les politiques de gestion de ces organismes ne sont pas assujettis aux dispositions de la Loi sur la fonction publique.

Votre politique, de même que toute loi dans laquelle elle pourrait être intégrée, s’appliquerait-elle à tous les fonctionnaires ou certains employés en seraient-ils exemptés comme c’est le cas pour la Loi sur l’emploi dans la fonction publique?

Mme Robillard: Monsieur le président, cette future politique suscite beaucoup d’intérêt et peut-être, lorsque nous l’annoncerons, voudrez-vous m’inviter à revenir ici pour vous en donner les détails. Cela dit, il serait prématuré que je le fasse aujourd’hui.

Cette question est fort bonne. Beaucoup de gens ne se rendent pas compte que le Conseil du Trésor n’est pas l’employeur dans certaines agences. Nous avons en effet des employeurs que nous appelons «distincts». Vous avez mentionné le cas de Parcs Canada et celui de l’Agence canadienne du revenu. Il y a également l’Agence canadienne d’inspection des aliments et le Bureau du vérificateur général. De nombreuses agences ne font pas partie à proprement parler de la fonction publique ou ne relèvent pas du Conseil du Trésor car ce sont des employeurs distincts. Ce sont elles qui établissent leurs propres régimes et politiques de gestion en matière de ressources humaines. Elles peuvent donc avoir leurs propres politiques et leurs propres règlements. Les politiques relatives aux ressources humaines qui émanent du Conseil du Trésor ne s’appliquent donc pas systématiquement aux employeurs distincts.

Under a new policy, we usually exchange ideas with these employers. We tell them what we are doing. We encourage them to implement such policies in their organization if they have not already done so. We do that for all matters.

Senator Banks: Is it possible that the policy that you will introduce some time in the near future might not apply to large numbers of employees of different kinds of the Government of Canada?

Ms Robillard: It could be that they would have to adopt their own policy on the matters.

[Translation]

Senator Bolduc: My colleague put forward a bill, and based on my experience, it is a good bill. However, I am surprised to see that Treasury Board is reticent about it.

The bill provides for remaining within the system. That is very important to understand. We are not in the United States here, this is Canada. The idea was to keep this within the confines of the public administration as such without going through someone independent. All kinds of people made all kinds of offers, and people said they wanted an independent examiner. That was not what we wanted. We want someone inside the system, that is why we were proposing a Public Service commissioner for the role. Otherwise, you cannot judge the conduct of your managers. I have nothing against Treasury Board managers, they are good people — I know, I was one of them — but it is not in their interest to recommend outsiders. I do not blame them. It is for you, as president and minister responsible, to analyze that. It is important to protect government employees who would like to blow the whistle on a manager whose conduct is improper. I am sure that, had we had such legislation, we could have avoided the mistakes, for example, at Human Resources Development Canada. You cannot judge now because this is no longer an issue. Obviously, there is some unacceptable conduct at the senior level of the Public Service. There are 2,000 people in the Public Service, some of whom are currently not talking because they do not feel protected. My comments are based on my many years of experience. Think twice before you reject it.

The attitude of your staff disappointed us. We are not blaming them, they are entitled to express their opinion, but this type of issue should not be taken lightly. That is my opinion.

Ms Robillard: Quite honestly, when I first heard about this legislation, I was very surprised. I could hardly believe that the Public Service of Canada had come to this, to the point that we needed legislation so honest employees with knowledge of improprieties in the system would be protected when the blew the whistle. I was bowled over the first time I heard about this legislation. I cannot believe that we are unable, within the system itself, to solve this problem with remedial mechanisms not just in the department where the problems occur, but outside too.

Dans le cas d'une nouvelle politique, nous nous livrons généralement à un échange d'idées avec ces employeurs distincts et nous leur disons ce que nous faisons. Nous les encourageons également à mettre en oeuvre ces politiques chez eux s'ils ne l'ont pas encore fait. C'est ce que nous faisons dans tous les cas de figure.

Le sénateur Banks: Est-il possible que la politique que vous allez implanter d'ici quelque temps ne s'applique pas à un grand nombre d'employés de toutes sortes de catégories qui travaillent pour le gouvernement canadien?

Mme Robillard: Il se pourrait fort bien que leurs employeurs aient à adopter leurs propres politiques en l'occurrence.

[Français]

Le sénateur Bolduc: Mon collègue a proposé un projet de loi et d'après mon expérience, il s'agit d'un bon projet de loi. Cependant, je suis surpris de voir les réticences du Conseil du Trésor à ce sujet.

Dans le projet de loi, on est resté à l'intérieur du système. C'est très important de le comprendre. On n'est pas aux États-Unis ici, on est au Canada. On a essayé de ramener cela à l'intérieur du giron de l'administration publique comme telle sans passer par quelqu'un d'indépendant. On s'est fait offrir toutes sortes d'affaires par toute sorte de monde, les gens nous ont dit qu'ils voulaient un vérificateur indépendant. Ce n'était pas cela qu'on voulait. On veut quelqu'un à l'intérieur du système, c'est pour cela qu'on suggérerait qu'un des commissaires de la fonction publique ait ce rôle. Si vous n'avez pas cela, vous ne pouvez pas juger les comportements de vos cadres. Je n'ai rien contre les cadres du Conseil du Trésor, c'est du bon monde — je le sais, j'ai rempli ces fonctions — mais ils n'ont pas intérêt à vous recommander des gens de l'extérieur. Je ne les blâme pas. C'est à vous, en tant que présidente et ministre responsable, d'analyser cela. Il est important de protéger des fonctionnaires qui voudraient dénoncer un cadre qui se comporte d'une façon incorrecte. Je suis convaincu que cela aurait évité des erreurs, par exemple, au ministère du Développement des ressources humaines si on avait eu un tel projet de loi. Vous ne pouvez pas juger maintenant parce que la question ne se présente pas. C'est sûr qu'il y a des comportements non acceptables dans la haute fonction publique. Il y a 2 000 personnes à l'intérieur de la fonction publique, il y en a qui, actuellement, ne parlent pas parce qu'ils ne se sentent pas protégés. Je base mes propos sur mes nombreuses années d'expérience. Pensez-y comme il faut avant de refuser cela.

L'attitude de votre personnel nous a déçus. On ne les blâme pas, ils ont le droit de donner leur opinion, mais on ne traite pas légèrement une question de ce genre. C'est mon avis.

Mme Robillard: La première fois, très honnêtement, que j'ai entendu parler d'une telle législation, j'ai été très surprise. Je n'osais pas croire que nous en étions rendus là dans le système de la fonction publique canadienne, c'est-à-dire d'être obligés d'avoir une législation pour permettre à un honnête employé, qui a connaissance de faits fautifs dans le système, d'avoir de la protection pour être capable de dénoncer ces faits. J'étais renversée la première fois que j'ai entendu parler d'une telle législation. Dans le système même, je ne peux pas croire qu'on ne

Senator Bolduc: That is what was being proposed, an internal government mechanism, inside government generally, but not in the actual department. I was a Public Service commissioner for a number of years and heard many cases involving abusive conduct by management. Government employees were not protected in those situations. When they have a union, that is not too bad, but when there is no union, it is serious. I am not criticizing the federal Public Service; I consider it one of the best in the world.

I would point out that your policy consists of ethical rules. We are all in favour of ethical rules, but eventually someone's conduct breaks the rules, and you have to find a way to deal with that. It is important for employees to be protected; otherwise, they will not talk.

Ms Robillard: I do hear what you are saying. I would add that I do not completely agree with you that we would have avoided the problem at Human Resources Development Canada with such a policy. The problem at that department was of a different nature.

The Chair: We can come back to this when we know what your policy is.

[English]

Senator Banks: It is a question of arithmetic, minister. In the October update, we were told that the reduction in the cost of servicing the public debt would be \$41.7 billion. In the May update, we were told that, by virtue of prudence, the reduction in the cost of that debt servicing would be \$800 million. Do we subtract the one from the other? Do we now think that in the coming year will we have debt service costs of \$40.9 billion? Is it \$41.7 billion less \$800 million?

Mr. Neville: At this point, the payment to the public debt will be \$41,700,000,000.00.

Senator Banks: I thought that was debt service costs.

Mr. Neville: That is public debt charges.

Senator Banks: Plus interest?

Mr. Neville: That is what it is.

Senator Banks: We heard in May that we had, by means of prudence, reduced the cost of paying interest by \$800 million. Do we subtract the \$800 million we heard about in May from \$41.7 billion? Did we know about the \$800 million before the figure of \$41.7 billion was given?

puisse pas régler ce problème en ayant des mécanismes de recours non seulement dans le ministère où les choses se passent mais à l'extérieur aussi.

Le sénateur Bolduc: C'est ce qu'on proposait, un mécanisme à l'intérieur du gouvernement, de l'administration en général, mais pas dans le ministère même. J'ai été commissaire de la fonction publique pendant plusieurs années et j'ai beaucoup entendu de causes dans lesquelles il y a eu des comportements abusifs de la part des cadres. Les fonctionnaires n'étaient pas protégés dans ces situations. Quand ils ont un syndicat, ce n'est pas trop mal, mais quand il n'y a pas de syndicat, c'est sérieux. Je ne critique pas la fonction publique fédérale, je la considère comme une des meilleures au monde.

Je vous ferai remarquer que votre politique consistera en des règles d'éthique. On est tous pour les règles d'éthique, sauf qu'à un moment donné, il y a des gens qui ont des comportements en dehors des règles et il faut trouver un moyen d'y parer. C'est important que les employés soient protégés, autrement ils ne parleront pas.

Mme Robillard: Je retiens bien votre message. J'ajouterais que je suis moins d'accord avec vous lorsque vous dites qu'en ayant une politique telle quelle, on aurait évité le problème au ministère du Développement des ressources humaines. Le problème de ce ministère était d'une autre nature.

Le président: On aura l'occasion d'en reparler lorsque votre politique sera connue.

[Traduction]

Le sénateur Banks: Madame la ministre, c'est une question d'arithmétique. Dans la mise à jour du mois d'octobre, nous avons appris que la diminution du coût du service de la dette publique serait de 41,7 milliards de dollars. Dans la mise à jour du mois de mai, on nous disait que, par mesure de prudence, cette réduction ne serait que de 800 millions de dollars. Faut-il soustraire l'un de l'autre? Devons-nous maintenant penser que, pendant l'exercice à venir, le coût du service de la dette serait de 40,9 milliards de dollars? Ce qui équivaldrait à 41,7 milliards de dollars moins 800 millions de dollars?

M. Neville: Au moment où nous nous parlons, le service de la dette publique s'établira à 41 700 000 000 \$.

Le sénateur Banks: Je pensais qu'il s'agissait du coût du service de la dette.

M. Neville: C'est ce que coûte la dette publique.

Le sénateur Banks: À quoi il faut ajouter l'intérêt?

M. Neville: C'est ce que cela coûte.

Le sénateur Banks: Au mois de mai, on nous a dit que, par mesure de prudence, nous avions réduit de 800 millions de dollars les frais d'intérêt. Devons-nous soustraire ces 800 millions de dollars dont on nous a parlé en mai des 41,7 milliards de dollars? Étions-nous au courant de l'existence de ces 800 millions de dollars avant qu'on nous ait parlé des 41,7 milliards de dollars?

Mr. Lieff: The Minister of Finance in his recent economic update has portrayed the impact of a number of different economic assumptions on both expenditures and revenues in terms of what would happen under different scenarios. For example, on the GDP growth rate, there is a change of approximately 1 per cent from what was originally forecast and overall that would have about a \$500-million impact on expenditures. Those were included in the update as examples of what was happening.

The Minister of Finance intends to come out in the fall, as usual, with an economic statement and update that will re-base program spending based on whatever is happening. Right now, economic assumptions are in a state of flux. The Main Estimates are portraying that the cost of that statutory financing is \$41.7 billion. There are factors in the economy that are working to affect that estimate. We will be reporting back on that. The minister indicated in the statement that if this kind of interest rate change happened, here is what the impact would be on those debt financing costs.

Senator Banks: That is what he was referring to?

Mr. Lieff: Yes.

Senator Banks: In terms of the projected payment, which is still \$41.7 billion, we are dealing with numbers we heard about in October?

Mr. Neville: That is right.

The Chairman: While I do not have his text in front of me, I had thought that the minister said that the net impact of the interest rate changes since would be to shave \$800 million off of the debt service costs. If that is the case, the number that we should be assuming now is \$41.7 billion minus \$800 million, I think.

Senator Banks: If you happen to have the printed version of the update, it is on page 56. You might tell us what the minister said.

Mr. Lieff: I am trying to explain that the current average forecast would see an \$800 million reduction in that cost if that is what eventually happens, but things are changing. There will be a full update on all of the expenditure programs affected by economic assumptions, including the debt.

The minister has talked about changes in GDP growth, and that would have a change and he has given examples. He has talked about changes for interest rates, which would see a reduction of \$800 million in debt financing costs. If the assumptions hold, then by the time of the fall update, we will be showing the impact of those changes in the Supplementary Estimates.

Senator Banks: Generally then, despite whatever might have happened between October and May, we will now talk about Estimates based on what the wisdom was in October?

M. Lieff: Dans sa dernière mise à jour sur la situation économique, le ministre des Finances a exposé l'impact de plusieurs hypothèses économiques différentes à la fois sur les dépenses et les recettes de l'État en précisant ce que donneraient différents scénarios. Ainsi, pour ce qui est de la croissance du PIB, les prévisions initiales ont été modifiées d'environ 1 p. 100, ce qui, au bout du compte, aurait un impact de 500 millions de dollars environ sur les dépenses publiques. Ces chiffres ont été intégrés à la mise à jour à titre d'exemple.

Cet automne, le ministre des Finances a l'intention, comme il en a l'habitude, de faire un exposé économique et de fournir une mise à jour qui recadreront les dépenses de programmes en fonction de l'évolution de la situation. Pour l'instant, les hypothèses économiques sont mouvantes. Selon le Budget principal des dépenses, le coût de ce financement prévu par la loi représente 41,7 milliards de dollars. Il y a, dans l'économie, certains facteurs qui viennent infléchir ce chiffre. Nous reviendrons vous faire le point à ce sujet. Le ministre a dit dans son exposé que si les taux d'intérêt venaient à changer dans tel ou tel sens, voilà ce que cela signifierait pour le service de la dette.

Le sénateur Banks: C'est de cela qu'il voulait parler?

M. Lieff: Oui.

Le sénateur Banks: Pour en revenir au paiement prévu, qui demeure de 41,7 milliards de dollars, nous tablons sur les chiffres qui nous ont été donnés en octobre, n'est-ce pas?

M. Neville: C'est bien cela.

Le président: Même si je n'ai pas ce texte sous les yeux, je pense qu'en réalité, le ministre a dit que l'impact net de l'évolution des taux d'intérêt survenue depuis lors serait de réduire de 800 millions de dollars ce que coûte le service de la dette. Si c'est bien le cas, nous devons à ce moment-là supposer qu'il s'agira de 41,7 milliards de dollars moins 800 millions de dollars.

Le sénateur Banks: Si vous avez le texte de la mise à jour, cela se trouve à la page 56. Vous pourriez nous dire ce que le ministre a dit.

M. Lieff: J'essaie de vous expliquer que les prévisions moyennes qui ont cours actuellement feraient état d'une réduction de 800 millions de dollars du service de la dette si les choses se concrétisent, mais la situation reste mouvante. Il y aura une mise à jour complète concernant toutes les dépenses de programmes affectées par les hypothèses économiques, y compris le service de la dette publique.

Le ministre a également parlé de l'évolution du taux de croissance du PIB, ce qui aurait également des répercussions, et il en a donné des exemples. Il a mentionné des modifications aux taux d'intérêt, ce qui donne une réduction de 800 millions de dollars du service de la dette. Si les hypothèses se concrétisent, nous pourrions répercuter ces changements dans les budgets supplémentaires au moment de la mise à jour d'automne.

Le sénateur Banks: Mais dans l'ensemble, peu importe ce qui pourrait être survenu entre octobre et mai, nous parlons du budget composé à partir des éléments d'information disponibles en octobre, n'est-ce pas?

Mr. Lieff: For the Main Estimates, which were tabled in February, yes.

Senator Banks: Thank you.

The Chairman: I am slightly incredulous. What is the significance of the economic update brought down in May by the Minister of Finance? You are telling us these numbers mean that if the projections are borne out, yes, that is the number. Meanwhile, the number, as far as you are concerned, is still \$41.7 billion. Therefore, you do not take the \$800 million seriously at all, and I suppose we ought not.

Mr. Neville: Mr. Chairman, if we can put in perspective, the May 2001 economic update did not have an impact on the 2001-02 Main Estimates themselves, or the supply bill before the House. It also did not imply any revisions to planned budgetary spending at this time. There were some impacts proposed in terms of what could happen, and those would be reflected depending on the results in the fall. For purposes of the Main Estimates as tabled, there is no impact at this time.

The Chairman: I will not press the point. Others may wish to, but the table I am looking at talks about impact of changes in economic assumptions on budgetary surplus, and its impact from changes in real output, GDP price, interest rates and then net impact. There is nothing hypothetical in the wording that is used to describe these projections.

Mr. Lieff: Mr. Chairman, perhaps I can back up a bit and point out that in the Main Estimates, and in the Estimates as a whole, there are two types of approvals or authorities at which Parliament is looking. One is the authorities that Parliament has previously passed in legislation for the major transfers and financing debt, and the other is the formula for financing those programs, which was approved by Parliament in separate legislation. At the point of tabling, or in fact before that since we must get them prepared and get them to print, we will provide Estimates based on the economic context that exists at that time.

We are also providing the appropriations that we are asking Parliament to vote in the supply bill. The appropriations that we are asking Parliament to vote in the supply bill are unchanged. What is happening in a dynamic economy is that the assumptions regarding the economic variables are changing all the time. Many of those economic variables drive the major programs such as Old Age Security, equalization payments and that kind of thing. Much has happened in the economy since the Main Estimates, which were based on the framework of the October economic statement, were presented.

M. Lieff: Pour le Budget principal des dépenses qui a été déposé en février, c'est exact.

Le sénateur Banks: Je vous remercie.

Le président: Je suis un peu incrédule. Telle est donc la signification de la mise à jour économique soumise par le ministre des Finances en mai? Vous nous dites que ces chiffres signifient que si les projections se matérialisent, effectivement c'est de cela qu'il s'agit. En attendant, le chiffre demeure de 41.7 milliards de dollars en ce qui vous concerne. Par conséquent, vous ne prenez pas du tout au sérieux le chiffre de 800 millions de dollars, et je suppose que nous ne devrions pas non plus le prendre au sérieux.

M. Neville: Monsieur le président, pour mettre les choses en perspective, la mise à jour économique de mai 2001 n'a eu aucun impact sur le Budget principal des dépenses de 2001-2002, pas plus que sur le projet de loi de crédits soumis à la Chambre. Elle ne faisait pas non plus allusion à une éventuelle révision des dépenses budgétaires prévues. Certains impacts ont bien été mentionnés, impacts qui seraient pris en compte à l'automne en fonction des résultats. Mais pour ce qui est du Budget principal des dépenses tel qu'il a été déposé, il n'y a à ce moment-ci aucun impact.

Le président: Je n'insisterai pas plus longtemps là-dessus. D'autres voudront peut-être le faire, mais le tableau que j'ai sous les yeux parle de l'incidence d'une évolution des hypothèses économiques sur l'excédent budgétaire ainsi que de l'incidence dans le changement de la production réelle, du PIB, des prix, des taux d'intérêt et ensuite de l'impact net. Il n'y a rien d'hypothétique dans les termes utilisés pour décrire ces projections.

M. Lieff: Monsieur le président, je pourrais peut-être revenir un peu en arrière et vous signaler que dans le Budget principal des dépenses et dans les prévisions budgétaires en général, il y a deux catégories d'approbations ou de pouvoirs qui interpellent le Parlement. Il y a en premier lieu les pouvoirs qui ont été précédemment conférés par le Parlement lorsqu'il a adopté des lois prévoyant les principaux transferts de fonds et le financement de la dette, et il y a ensuite la formule prescrite pour le financement de ces programmes, qui a été approuvée par le Parlement dans d'autres lois distinctes. Au moment du dépôt, et même bien avant cela étant donné que nous devons préparer ces documents et les faire imprimer, nous vous donnerons les prévisions budgétaires selon le contexte économique du moment.

Nous fournissons également les autorisations d'engager une dépense que nous demandons au Parlement d'adopter dans le projet de loi de crédits. Ces autorisations que nous demandons au Parlement d'avaliser ainsi sont les mêmes. Ce qui se passe dans une économie dynamique, c'est que les hypothèses concernant les variables économiques n'arrêtent pas de changer. Bon nombre de ces variables économiques sont les moteurs même de plusieurs grands programmes comme la sécurité de la vieillesse, les paiements de péréquation et ainsi de suite. Depuis le dépôt du budget, qui reposait sur les grands principes de l'exposé financier du mois d'octobre, beaucoup de choses se sont produites au niveau économique.

I think the Minister of Finance is saying that the fiscal plan that was provided in October still holds. As well, the commitment to tax relief and the tax plan that was set out, the overall investment in the social infrastructure and the fact that there will be balanced budgets also hold. The changes in economic assumptions can be managed within the budgetary balances that are being forecast in this statement. We will come back in due course, when we present the next set of Estimates in the fall and when there has been an economic statement, to show you how all that fits together in the Estimates document.

In a dynamic situation it is difficult for us, in the printed documents, to keep up with all of the changes that are happening at that point. We can tell you that this is serious, this is what the impact would be, but it has absolutely no impact on the voted appropriations.

The Chairman: What do you mean by the "next set of Estimates in the fall"?

Mr. Lief: The Supplementary Estimates.

Senator Stratton: I would like to go back to Senator Kinsella's question on a supplemental with respect to the whistle-blowing legislation. He pointed out to me that in your Red Book of promises you had promised whistle-blowing legislation at that time, yet you were surprised to see that the Senate had come up with a whistle-blowing bill.

What is the difference between the time you made your promises in the Red Book and your surprise expressed now in the fact that we have brought forward a whistle-blowing bill?

Ms Robillard: That is a very good question. Again, I can only repeat myself. I would claim that as privileged on behalf of the government. It is still not finalized, it is being discussed right now, but we are seeking an approach for the protection of our employees.

Senator Stratton: I am concerned that you would have such a sea change in your attitudes from the time of your Red Book promise to now, and there must be substantive reasons for that. I can understand them, but I would like them explained as to why there has been such a sea change and why you feel so strongly? It would appear you feel so strongly that you are almost hands off with the legislation because you feel you can deal with it through policy. Whereas we have experienced in this committee and in the agriculture committee, witnesses — civil servants — who were indeed threatened. That made us feel strongly that we need such legislation.

I would like to have an explanation. I can understand if you changed your mind and accept that change. However, I am concerned as to why you feel you can do it through policy that may or may not be adopted by agencies now outside of your control, because if the policy is not brought down, those people

Ce que le ministre des Finances a dit, je crois, c'est que le plan fiscal présenté en octobre tient toujours. Il en va de même pour la promesse d'allègements fiscaux et le plan fiscal proposé, l'investissement d'ensemble dans l'infrastructure sociale et le fait que les budgets resteront en équilibre. L'évolution des hypothèses économiques peut être gérée dans le cadre des équilibres budgétaires prévus dans son exposé. Nous y reviendrons en temps utile, lorsque nous présenterons la prochaine série de prévisions budgétaires en automne et lorsqu'il y aura une mise à jour, et nous viendrons alors vous montrer comment tout cela vient s'intégrer dans les documents du budget.

Dans une situation dynamique, il nous est difficile d'intégrer dans les textes imprimés tous les changements qui se produisent au moment en question. Nous pouvons bien vous dire que la situation est grave, et qu'elle aurait tel ou tel impact, mais cela n'a absolument aucune influence sur les autorisations de dépenses qui ont déjà été votées.

Le président: Que voulez-vous dire par «la prochaine série de prévisions budgétaires en automne»?

M. Lief: Les Budgets supplémentaires.

Le sénateur Stratton: Je voudrais revenir à la question du sénateur Kinsella en posant une question complémentaire concernant la protection des dénonciateurs. Le sénateur Kinsella m'a fait remarquer que, dans votre Livre rouge, vous aviez promis à l'époque une loi sur la protection des dénonciateurs, et pourtant vous avez été pris au dépourvu lorsque le Sénat a lui-même proposé une mesure du même genre.

Que s'est-il passé entre le moment où vous aviez fait cette promesse dans le Livre rouge et votre étonnement en raison du fait que nous avons nous-mêmes présenté une telle proposition législative?

Mme Robillard: Voilà une excellente question. Ici encore, je ne peux que répéter ce que j'ai déjà dit. Et je réclame ici du privilège du gouvernement. Nous n'avons pas encore mis la dernière touche au dossier, les pourparlers sont encore en train, mais nous cherchons effectivement une formule qui nous permettrait de protéger nos employés.

Le sénateur Stratton: Je suis interloqué par un tel changement d'attitude entre le dépôt de votre Livre rouge et maintenant, et il doit y avoir une bonne raison pour cela. Je peux concevoir la chose, mais j'aimerais qu'on me dise pourquoi il y a un tel revirement de votre part et pourquoi vous êtes aussi catégorique. Vous semblez en effet tellement catégorique à ce sujet que vous en venez quasiment à dénoncer cette loi parce que vous avez le sentiment de pouvoir procéder par le truchement d'une politique. Mais nous, à ce comité-ci ainsi qu'au comité de l'agriculture, nous avons vu des témoins — des fonctionnaires — qui ont effectivement été menacés. Et cela nous a porté à conclure qu'il fallait effectivement une loi.

Je voudrais que vous me donniez une explication. Je pourrais comprendre que vous ayez changé d'avis et je pourrais accepter que vous l'ayez fait. Mais il n'empêche que j'aimerais savoir pourquoi vous avez le sentiment que vous pouviez procéder par le truchement d'une politique, une politique qui, soit en passant, ne

outside of your control are not protected. Ergo why would we not have whistle-blowing legislation?

Ms Robillard: I respect the fact that you have worked a great deal on that legislation. I do not share your approach, but I think it is your right to vote on the legislation and we will see what the House of Commons will do about it also.

The House of Commons does not have the legislation at present. We worked on that policy after the tabling of the John Tait report on the values and ethics framework that was needed in the public service. It is more logical to see that inside of that framework and to have a policy.

The problem was that we did not have any policy, any mechanism for our employees. Now for the separate employers, it is not only for the whistle-blowing; it is the same for the entire human resources management regime. Perhaps it was not realized that those people are not under the responsibility of the Treasury Board as an employer. This has applied to some of them for many years, some more recently. For years, some distinct employers were not under the decisions made by the Treasury Board secretariat or Treasury Board in itself by the ministers for the employees of the public service.

It is not different for me in that matter. Because I cannot reveal all the details of the policy, I suggest for today we can discuss it in general principle. However, when we have the policy we can discuss it in more detail. In the meantime, you go on your own with your legislation.

Senator Stratton: We look forward to the day we see the policy. Good luck.

I would like to go to the economic statement of October 2000, page 31, and it shows in table 1.4 the revenues projected for this year as 174.5, and for 2002-03 as 178.4. Then it stops. This is a bugaboo for me and I have talked to Mr. Neville and Mr. Lieff about this in previous years. Why is the policy of the government such that you only do two-year forecasts? Why not do five-year forecasts, as many other countries in the world do? It is a healthy exercise and I am sure it has been done. You have massive computers that you can punch numbers in and assumptions must be made because if you are good managers, as you say you are, then why would you not choose to publicize that data that I feel you already have in your data bank?

Mr. Neville: Mr. Chairman, it has been made public on a number of occasions that the Minister of Finance prefers two-year rolling budgets. That is being done in consultation with the private sector and I believe agreement was reached with those who were consulted that it is the best approach at this point. For planning

serait pas nécessairement adoptée par les agences qui ne dépendent pas de vous, et cela me préoccupe parce que si cette politique n'est pas intégrée, les fonctionnaires qui ne relèvent pas de vous ne seront pas protégés. Par conséquent, pourquoi ne pas avoir une loi pour le faire?

Mme Robillard: Je sais que vous avez beaucoup travaillé sur ce projet de loi et vous méritez tout mon respect. Par contre, je ne suis pas d'accord avec votre façon de voir les choses, mais je pense que vous avez parfaitement le droit de voter sur ce projet de loi et nous verrons bien ce que la Chambre des communes en fera.

Pour l'instant, il n'y a pas de projet de loi correspondant à la Chambre des communes. Nous avons travaillé sur cette politique après le dépôt du rapport de John Tait sur les valeurs et l'éthique nécessaires à la fonction publique. Il est plus logique de concevoir cela dans ce contexte général et d'en faire une politique.

Le problème est que nous n'avions pas de politique, nous n'avions pas de mécanisme pour protéger nos employés. Pour ce qui est maintenant des employeurs distincts, il n'y a pas que la question de la protection des dénonciateurs, cela vaut pour l'ensemble du régime de gestion des ressources humaines. On ne s'était peut-être pas rendu compte que ces employés ne relevaient pas du Conseil du Trésor. Pendant de nombreuses années, cela s'était appliqué à certains d'entre eux, et le mouvement s'est accentué récemment. Pendant des années, certains employeurs distincts n'étaient pas tenus de respecter les décisions du Secrétariat du Conseil du Trésor ou du Conseil du Trésor lui-même, les décisions prises par les ministres au sujet des employés de la fonction publique.

Pour moi, il n'y a pas de différence. Mais comme je ne peux pas vous révéler tous les détails de la politique, je vous suggérerais de vous en tenir aujourd'hui au principe général. Par contre, lorsque cette politique aura été déposée, nous pourrions en parler plus en détail mais, en attendant, continuez donc à travailler sur votre projet de loi.

Le sénateur Stratton: Nous avons vraiment hâte de voir cette politique et je vous souhaite bonne chance.

Je voudrais revenir à l'énoncé économique d'octobre 2000 où l'on voit, au tableau au point 1.4, que les recettes projetées pour cette année s'établissent à 174.5 contre 178.4 pour 2002-2003. Et cela s'arrête là. J'en reste pantois et j'en ai d'ailleurs déjà parlé à M. Neville et à M. Lieff les années précédentes. Pourquoi le gouvernement a-t-il pour politique de ne faire de prévisions que pour deux ans? Pourquoi pas cinq ans, comme le font de nombreux pays du monde? C'est quelque chose de très salubre et je suis persuadé que le gouvernement l'a déjà fait. Avec vos énormes ordinateurs, vous pouvez introduire tous les chiffres et vous devez faire des hypothèses parce que, en bons gestionnaires que vous êtes dites-vous, pourquoi ne pas rendre publiques ces données qu'à mon avis vous avez déjà dans vos systèmes informatiques?

M. Neville: Monsieur le président, nous avons déjà dit publiquement plusieurs fois que le ministre des Finances préférerait des budgets continus sur deux ans. Nous procédons en consultation avec le secteur privé, et je crois que ceux qui ont été consultés ont effectivement convenu que c'était la meilleure façon

purposes, it is also fair to say that we try to get forecasts as far out into the future as we can. In terms of publishing some numbers, the Minister of Finance has decided on a two-year rolling budget.

Senator Stratton: It would be simple enough to say that anything beyond that could be grossly inaccurate. Is there a statement such that I can hang my hat on and go away comfortable? If we can forecast out for two years, why can we not forecast out three years with reasonable accuracy?

Mr. Neville: Speaking as a professional accountant, every year forecast out past the current year is that much more susceptible to change. It is an instance of being prudent: of trying to put forward numbers in which you feel confident. We can be more certain with the two-year rolling average, which is also the norm in many countries. As can be appreciated, in the private sector those numbers would not be put forward and in that sense governments go further than the private sector.

Senator Stratton: In that same table there is program spending and if you go back to 1997-98 and up to 1999-2000, it grew from 108.8 to 111.8, which is fairly prudent, fairly flat, then it jumped last year from 111.8 to 119.7. The forecast for this year is 124.6 and the forecast for 2002-03 is 129.6. One becomes a little nervous when looking at \$5-billion jumps, whereas before it was quite flat.

Is that likely to continue? If there is an expectation of a 5.8 per cent growth year over year, that is significantly above inflation. If you say you are good fiscal managers, surely you would not want to allow that to continue year after year but that would appear that is indeed to be the case.

Ms Robillard: As we stated, the Estimates include not only the direct program spending but also the transfer payment. I would argue that for this year the increase is on the side of transfer payments, only 3.8 per cent is for the CHST, and almost one per cent is for the equalization payments. When we look at income security for our senior people, it could be said that is almost one there too.

The Chairman: Each of those three that you mentioned are subject to some of the economic changes in the economy that Mr. Lieff was talking about. Last month the latest numbers for the CPI were 3.6 per cent. How will that affect the index transfers to individuals?

We all now know that economic growth will be rather lower than what was projected. How will that affect equalization payments? Do you have answers for those questions?

de procéder. En ce qui concerne la planification, je m'empresse également de dire que nous essayons également de faire des prévisions à aussi long terme que possible. Mais pour ce qui est de la publication de ces chiffres, le ministre des Finances a décidé d'adopter la formule d'un budget continu sur deux ans.

Le sénateur Stratton: Il serait pourtant tellement simple de préciser que tout ce qui concerne le plus long terme pourrait être d'une imprécision considérable. Y aurait-il quelque chose qu'on puisse dire en se sentant parfaitement à l'aise? Si nous pouvons faire des prévisions pour deux ans, pourquoi ne pourrions-nous pas prévoir les choses avec un niveau de précision raisonnable pour trois ans?

M. Neville: Pour vous parler comme un comptable de métier, lorsqu'on fait des prévisions cumulatives sur plusieurs années, l'imprécision et la vulnérabilité au changement augmentent d'une année à l'autre. Il s'agit ici d'être prudents. Il s'agit d'essayer de produire des chiffres en toute confiance. Une moyenne mobile sur deux ans nous inspire davantage confiance, et c'est d'ailleurs aussi la norme dans de nombreux pays. Comme vous pouvez le concevoir, le secteur privé ne procéderait pas de la même façon et, dans ce sens, les gouvernements peuvent faire mieux que le secteur privé.

Le sénateur Stratton: Le même tableau donne les dépenses de programmes et, si vous remontez à 1997 et à 1998 jusqu'à 1999-2000, vous constatez que ces dépenses sont passées de 108,8 à 111,8, ce qui est relativement prudent, relativement neutre, mais pour ensuite faire un bond l'an dernier en passant de 111,8 à 119,7. Les prévisions font état de 124,6 pour cette année-ci et de 129,6 pour 2002-2003. On ne peut s'empêcher d'être un peu inquiet lorsqu'on voit de tels bonds de 5 milliards de dollars alors qu'auparavant la courbe était relativement plate.

La tendance va-t-elle se poursuivre? S'il faut escompter une croissance annuelle constante de 5,8 p. 100, c'est beaucoup plus que l'inflation. Si vous êtes effectivement de bons administrateurs financiers comme vous nous le dites, il est certain que c'est quelque chose que vous ne seriez pas prêts à accepter pendant plusieurs années, alors que c'est ce qui semble pourtant le cas.

Mme Robillard: Comme nous l'avons déjà dit, le budget contient non seulement les dépenses de programmes directs, mais également les paiements de transfert. Je voudrais vous faire remarquer que pour cette année-ci, l'augmentation tient précisément à ces paiements de transfert, sauf qu'il s'agit de 3,8 p. 100 pour le TCSPS et de près de 1 p. 100 pour les paiements de péréquation. Lorsque nous songeons par exemple à la sécurité du revenu pour les personnes âgées, il s'agirait là aussi de près de 1 p. 100.

Le président: Chacun des trois éléments que vous mentionnez fait partie des paramètres économiques dont M. Lieff disait qu'ils pouvaient varier. Le mois dernier, l'IPC a augmenté de 3,6 p. 100. En quoi cela va-t-il affecter les transferts aux particuliers?

Nous savons tous que la croissance économique sera plus faible que prévu. Quelle incidence cela aura-t-il sur les paiements de péréquation? Avez-vous des réponses à ces questions?

Ms Robillard: Yes, surely. However, let us make a difference with CHST here. As you remember, it was an agreement with all the provinces that we will increase the number in CHST. In old-age security, one has to also look also at the demography.

The Chairman: I appreciate that. Will these numbers change under the economic factors that Mr. Lieff was talking about? Will they change between now and next fall? Have they changed already, that is the question?

Mr. Lieff: It is a dynamic situation. They are definitely changing.

The Chairman: The earth is moving under our feet.

Mr. Lieff: They change every year like this. In the statutory forecast we make sure we give an overall context around the appropriations so the overall plan can be seen.

The Chairman: Other years we have a better idea because in other years we have had a budget in February.

Mr. Lieff: The budget in the economic statement in October is our anchor in terms of the overall plan. What the minister did was give a mid-term report on what has changed since then. The economy has changed more dramatically during the course of the year than in other recent years. We would report that back to you in the Supplementary Estimates.

Perhaps page 54 of the economic update will give you a sense of the changes. There is a table. I can give you highlights. A 1 per cent decline in GDP will have an expenditure impact of \$500 million. That is the case for all the programs driven by economic variables such as Employment Insurance.

The Chairman: Are these rules of thumb?

Mr. Lieff: Exactly. Similarly, a 1 per cent decline in inflation will have an expenditure decrease. A number of things in this dynamic situation are affecting expenditures up and down. All of the expenditures impacted are statutory expenditures for which Parliament has approved the formula in law. We are reporting on the situation as we go.

The Minister of Finance has said that notwithstanding these changes, the impact of the economic variables — as we understand them to be now and as they will be by the end of the year — will be well within the budgetary balance to manage.

[Translation]

Senator Bolduc: Do you have the data for fiscal year 2000-2001? Since the end of the fiscal year, do you have any data on what you have spent?

Mr. Neville: Yes, right up to today.

Senator Bolduc: Your planned program spending was \$119 billion?

Ms Robillard: Yes.

Mme Robillard: Oui, assurément. Cependant, faisons tout d'abord une différence en ce qui concerne le TCPSO. Vous vous souvenez que suivant une entente avec toutes les provinces, nous allons augmenter les niveaux fixés pour ce transfert. En ce qui concerne la sécurité de la vieillesse, il faut également tenir compte de la démographie.

Le président: Je comprends cela. Ces chiffres vont-ils changer avec l'intervention des facteurs économiques dont M. Lieff parlait? Vont-ils changer entre maintenant et l'automne prochain? Le changement a-t-il déjà eu lieu, on se le demande?

M. Lieff: C'est une situation dynamique. Il y a un net changement.

Le président: La terre tremble sous nos pieds.

M. Lieff: Ce changement se produit tous les ans. Quand nous faisons des prévisions pour ce qui est prescrit dans la loi, nous veillons à présenter un contexte global pour ce qui est des crédits de sorte que l'on puisse imaginer le plan d'ensemble.

Le président: Les autres années, il était plus facile de se faire une idée de la chose étant donné que le budget, ces années-là, était déposé en février.

M. Lieff: Le budget contenu dans l'exposé économique du mois d'octobre est le pilier sur lequel repose le plan d'ensemble. Le ministre a donné un rapport à mi-chemin sur ce qui a changé depuis. Au cours de l'année, l'économie a évolué de façon plus radicale qu'au cours des années précédentes. Nous vous ferons rapport de cela dans le budget supplémentaire.

Si vous vous reportez à la page 54 de la mise à jour économique, vous y trouverez un tableau qui illustre bien les changements. Je peux en énumérer les points saillants. À chaque baisse de 1 p. 100 du PIB, nous constaterons une augmentation des dépenses de 500 millions de dollars. Cela est vrai pour tous les programmes axés sur des variables économiques, comme l'assurance-emploi.

Le président: Est-ce que ce sont là des approximations fiables?

M. Lieff: Tout à fait. De la même façon, pour chaque pourcentage de baisse d'inflation, les dépenses baisseront. Elles seront à la hausse ou à la baisse suivant l'intervention d'un certain nombre de facteurs dans cette situation dynamique. Les dépenses qui subissent l'impact sont celles qui sont prévues dans les dispositions législatives que le Parlement a approuvées. Nous faisons rapport sur la situation au fur et à mesure.

Le ministre des Finances a dit que, malgré ces changements, l'incidence des variables économiques — telles que nous les évaluons actuellement et selon ce qu'elles seront à la fin de l'année — ne perturbera pas l'équilibre budgétaire.

[Français]

Le sénateur Bolduc: Est-ce que vous avez les données pour l'année fiscale 2000-2001? Depuis la fin de l'année fiscale, avez-vous des données sur ce que vous avez dépensé?

M. Neville: Jusqu'à maintenant, oui.

Le sénateur Bolduc: Votre prévision était de 119 milliards pour les dépenses au titre des programmes?

Mme Robillard: Oui.

Mr. Neville: We are currently finalizing the public accounts for fiscal year 2000-2001. It is a bit soon to release the figures, but in any event, we still want to wait for the Auditor General's review. It is a bit soon. We have to table the financial statements for the public accounts in September or October of this year.

[English]

Mr. Lief: I would add that in the course of tabling the reports on plans and priorities, departments gave their latest forecast of expenditures for the year just finished. Based on that, as Mr. Neville has stated, all the accounting has not been done, but we were on track for total program spending within the \$119.7 billion in the October update.

Senator Bolduc: For this year, it is 125.

Mr. Lief: It is 124.6, and we are within that.

The Chairman: What is the percentage increase in program spending for the present fiscal year?

Mr. Lief: Program spending includes transfers, and program spending year over year is 4 per cent.

The Chairman: That is for the present fiscal year.

Mr. Lief: For the year we are in relative to the year just past.

Mr. Neville: It is 4.9, to be more precise. Sorry, it is 4 per cent. That is our final answer.

Senator Bolduc: I read somewhere that you had a \$15 billion surplus for the last year and that you allocated that for the payment of the debt. Is that true?

[Translation]

Mr. Neville: First, we are in the process of finalizing the surplus for fiscal year 2000-2001, which is in the order of about \$15 billion. There are certain transactions we want to record. Once again, they will be subject to review by the Auditor General. Roughly speaking, the amount is somewhere around 15 billion.

[English]

Senator Bolduc: Plus the decreasing of the interest rates. That means that you will save quite a lot on service charges for next year. In your proposition here, you probably have \$1.5 billion higher than it should be. Is that true?

Mr. Neville: When we were doing the calculations to finalize the Main Estimates, we did factor in our most recent information. Based on that, we are still looking at a cost in 2001-02 to service the debt at \$41.7 billion.

Senator Bolduc: Perhaps I am wrong, but the new expenditures of the government look like a state secret. I know it is difficult for you because your system is based on data from last October. It is hard to say what the reality is today. It is a bit embarrassing for us. Do you not feel uncomfortable?

M. Neville: Nous sommes en train de finaliser les comptes publics pour l'année fiscale 2000-2001. Il est un peu tôt pour divulguer les chiffres mais d'une façon ou de l'autre, nous voulons toujours attendre la révision du vérificateur général. C'est un peu tôt. On doit déposer les états financiers des comptes publics au mois de septembre ou octobre de cette année.

[Traduction]

M. Lief: En outre, au moment du dépôt des rapports sur les plans et les priorités, les ministères ont présenté leurs prévisions de dépenses pour l'année qui vient de se terminer. En nous fondant sur cela, comme M. Neville l'a dit, même si toute la comptabilité n'est pas terminée, nous pouvons affirmer que les dépenses totales des programmes respecteront ce qui a été annoncé dans le bilan d'octobre, à savoir qu'elles ne dépasseront pas les 119,7 milliards de dollars.

Le sénateur Bolduc: Pour cette année, c'est 125.

M. Lief: C'est 124,6 et nous sommes loin de dépasser cela.

Le président: Pour l'exercice financier actuel, quelle est l'augmentation en pourcentage des dépenses de programmes?

M. Lief: Cette catégorie englobe les transferts et les dépenses de programmes d'une année à l'autre augmentent de 4 p. 100.

Le président: C'est pour l'exercice financier actuel, n'est-ce pas?

M. Lief: Pour l'année actuelle par rapport à l'année dernière.

M. Neville: C'est 4,9, plus précisément. Excusez-moi, c'est 4 p. 100. C'est notre dernier mot.

Le sénateur Bolduc: J'ai lu quelque part que vous aviez un excédent de 15 milliards de dollars pour l'année dernière, dont vous vous étiez servis pour rembourser la dette. Est-ce vrai?

[Français]

M. Neville: Premièrement, nous sommes en train de finaliser le surplus pour l'année fiscale 2000-2001 de l'ordre d'environ 15 milliards de dollars. Nous voulons comptabiliser certaines transactions. Encore là, celles-ci sont sujettes à révision par le vérificateur général. Grosso modo, le montant tourne autour de 15 milliards.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Si on ajoute à cela la chute des taux d'intérêt, cela veut dire que vous épargnerez une somme considérable l'année prochaine au titre du service de la dette. Si je me reporte à votre proposition, vous aurez sans doute 1,5 milliard de dollars de plus que prévu. N'est-ce pas?

M. Neville: Quand nous avons fait les derniers calculs pour le Budget principal, nous avons fait intervenir nos renseignements les plus récents. Nous pouvons donc affirmer qu'en 2001-2002, le service de la dette coûtera 41,7 milliards de dollars.

Le sénateur Bolduc: Je me trompe peut-être, mais les nouvelles dépenses du gouvernement me semblent être un secret d'État. Je me rends compte de la difficulté pour vous car votre système se fonde sur des données qui remontent au mois d'octobre dernier. Il est difficile de voir ce qu'est la réalité

Ms Robillard: No, Senator Bolduc.

Senator Bolduc: Well, it is disarming for me.

I would like to come back to the rate of increase of expenditure for this year, or what you forecast. You said we have priorities, students, the elderly, health programs with the provinces, infrastructure and innovation. Those are your basic major expenditures. That means that if you do that with the inflation rate of today, normally you should cut somewhere else. Are you telling me that you have plenty of money? If that is so, you tax the people too much. I am not talking about the details of the estimate, but the general fiscal framework itself.

Mr. Lief: There is a constant process in the government that has been revitalized. Perhaps I should back up to a few years ago when the government embarked on its program review. The theme was to take a fundamental look at government programs, look at programs that perhaps had outlived their effectiveness, look at jurisdictional issues, efficiency, and effectiveness. That was essentially the engine that the government used to reduce expenditures and balance its budget.

Consequently, there has been a need to reinvest in a number of areas, particularly in the social fabric such as health care, but also in defence and other areas as well.

Since then, after having dealt with that adjustment process and continuing to try to do that, the Treasury Board and the Minister of Finance and the government in fact are encouraging departments to manage the pressures from inflation and that kind of thing within their existing portfolios. We only come to you with additional requests for spending authority when those avenues have been exhausted. There is a constant process.

Senator Bolduc: I get the feeling that, as you are less squeezed, you have a tendency to look at it differently. I recently received a flurry of grants from various departments: From Justice, from Health, from small programs — but \$100 million there, \$5 million there, \$10 million there — from Fisheries, from Industry. I could name all of them, including pleasure boats, and all the small ports that are being repaired. It is like the old game of the 1950s. I remember that well. Each election, we had a new little public works everywhere. I get the feeling that we are coming back to that, and, for me, that is not the way to do it.

[Translation]

Ms Robillard: I do not really understand what you are getting at. You say you see a lot of grants and different programs.

[English]

Senator Bolduc: By the way, The deputies now give them. Usually it is the minister, but now it is the deputy.

aujourd'hui. C'est un peu embarrassant pour nous. Ne vous sentez-vous pas mal à l'aise?

Mme Robillard: Non, sénateur Bolduc.

Le sénateur Bolduc: Moi, je trouve cela désarmant.

Je reviens à la question du taux de croissance des dépenses de cette année, ou ce que vous prévoyez. Vous avez dit qu'il y a des priorités, notamment les étudiants, les personnes âgées, les programmes de santé conjoints avec les provinces, l'infrastructure et l'innovation. Ce sont essentiellement vos principales dépenses. Cela signifie qu'avec le taux d'inflation que nous connaissons aujourd'hui, vous devriez normalement couper quelque part. Êtes-vous en train de me dire que vous avez plein d'argent? Si c'est le cas, les impôts sont trop élevés. Je ne parle pas ici du détail du budget mais du cadre fiscal général.

M. Lief: Il s'agit d'un processus constant, au gouvernement, qui a été revitalisé. Revenons quelques années en arrière quand le gouvernement a entrepris l'examen des programmes. On voulait faire un examen approfondi des programmes du gouvernement, pour voir ceux qui avaient cessé d'être efficaces, et on s'est penché sur les questions de compétence, d'efficacité et d'efficacités. C'est essentiellement l'outil que le gouvernement a utilisé pour réduire les dépenses et équilibrer son budget.

Par conséquent, il a été nécessaire de réinvestir dans certains secteurs, particulièrement dans le tissu social, notamment dans les domaines de la santé, de la défense et dans d'autres secteurs également.

Depuis, ayant traversé une période de rajustement qui n'est pas terminée, le Conseil du Trésor et le ministre des Finances et le gouvernement en fait encouragent les ministères à juguler les pressions exercées par l'inflation et d'autres facteurs dans les limites de leurs budgets. Nous ne nous adressons à vous pour obtenir des autorisations de dépenser supplémentaires que lorsque ces recours ont été épuisés. C'est un processus constant.

Le sénateur Bolduc: J'ai l'impression qu'au fur et à mesure que vous êtes moins serrés, vous avez tendance à voir les choses différemment. J'ai récemment reçu des renseignements sur une pluie de subventions provenant de divers ministères: de la Justice, de la Santé, pour des petits programmes — mais 100 millions ici, 5 millions là et 10 millions de dollars là — et de Pêches et Industrie également. Je pourrais vous les nommer tous, y compris les bateaux de plaisance et les petits ports qui subissent des réparations. Ça ressemble aux années 50. Je m'en souviens bien. À chaque élection, on faisait des petits ouvrages publics un peu partout. J'ai l'impression qu'on en revient à cela et selon moi, ce n'est pas la chose à faire.

[Français]

Mme Robillard: Je ne comprends pas trop où vous voulez en venir. Vous me dites que vous voyez beaucoup de subventions et différents programmes.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Je vous signale en passant que maintenant que ce sont les députés qui les distribuent. On s'attendrait à ce que ce soit le ministre mais actuellement c'est le député.

Ms Robillard: We have many members of Parliament now, as you know.

The Chairman: Do the opposition members have a chance to announce these programs?

Ms Robillard: Looking at the numbers for 1992-93, it was around 120, for the direct spending of the different departments. I am not certain of the exact figure. Looking at the numbers for last year, as an example, or the projection that we have for this year, it is 124.

Where do you see the increase? I will encourage you to speak with some cabinet ministers who feel frustrated because the President of the Treasury Board and the Finance Minister say, "No, if you want new programs look at reallocation within your own department." That is why we have succeeded in maintaining control over the year. That is a big sign that we still have control of the system.

Senator Bolduc: I agree that you have cut a bit in 1994-95 and in 1996, but now you are in "cruise mode." The system moves along pretty well.

Ms Robillard: This is the fact. Then, seven years later, \$5 million more for the direct spending.

Senator Bolduc: It is more than that. Look at it carefully.

Ms Robillard: What kind of numbers are they, senator?

Senator Bolduc: Those are not forecasts, they are real expenses — \$108 billion and now you are at \$120 billion and probably a bit more. I would not be surprised, because you do not want to give us the real numbers.

[Translation]

Ms Robillard: In 1992-1993, it was \$122.6 billion.

Senator Bolduc: Yes, that is right.

Ms Robillard: in 2001-2002 — almost ten years later — the amount will be \$124.6 billion.

[English]

Senator Bolduc: I see the number for 1997 at \$108 billion.

Ms Robillard: Yes.

Senator Bolduc: Today's figure is \$120 billion and then you will up that to \$125 billion. It is a rate of increase that indicates that since 1998 you have spent a great deal of money.

Senator Banks: It was all those interest payments.

[Translation]

Senator Bolduc: Many small pleasure craft.

Ms Robillard: Unless you disagree with the investments we have made, but Canadians have quite clearly said they wanted us to reinvest in health. I think we had to listen.

Senator Bolduc: There are some things I agree with.

Mme Robillard: Nous avons beaucoup de députés, comme vous le savez.

Le président: Les députés de l'opposition ont-ils l'occasion d'annoncer ces programmes?

Mme Robillard: Si je me reporte aux chiffres de 1992-1993, c'était environ 120 pour les dépenses directes des divers ministères. Je ne suis pas sûre du chiffre exact. Pour l'année dernière, par exemple, ou la prévision que nous avons pour cette année, c'est 124.

Où voyez-vous l'augmentation? Je vous invite à consulter certains ministres qui se sentent frustrés parce que la présidente du Conseil du Trésor et le ministre des Finances leur refusent leurs requêtes en disant: «Si vous voulez de nouveaux programmes, redéployez les ressources de votre propre ministère.» Voilà pourquoi nous avons réussi à garder le contrôle pendant l'année. Cela témoigne bien du fait que nous contrôlons encore le système.

Le sénateur Bolduc: Je reconnais que vous avez réduit un peu en 1994-1995 et en 1996 mais vous êtes maintenant sur le «pilote automatique». Le système avance assez bien.

Mme Robillard: C'est un fait. Mais, sept ans plus tard, 5 millions de dollars de plus en dépenses directes.

Le sénateur Bolduc: C'est plus que cela. Regardez-y de plus près.

Mme Robillard: De quels chiffres s'agit-il, sénateur?

Le sénateur Bolduc: Il ne s'agit pas de prévisions mais de dépenses réelles — 108 milliards de dollars et maintenant vous êtes à 120 milliards et peut-être plus. Cela ne m'étonnerait pas car vous refusez de nous donner les vrais chiffres.

[Français]

Mme Robillard: En 1992-1993, c'était 122,6 milliards de dollars.

Le sénateur Bolduc: Oui, c'est cela.

Mme Robillard: En 2001-2002 — presque dix ans plus tard — le montant sera 124,6 milliards de dollars.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Je constate que le chiffre pour 1997 est 108 milliards.

Mme Robillard: Oui.

Le sénateur Bolduc: Le chiffre d'aujourd'hui est de 120 milliards de dollars, et il passera à 125 milliards de dollars. C'est un taux d'augmentation qui témoigne du fait que depuis 1998, vous avez dépensé beaucoup d'argent.

Le sénateur Banks: C'était les paiements d'intérêt.

[Français]

Le sénateur Bolduc: Beaucoup de petits bateaux de plaisance.

Mme Robillard: À moins que vous ne soyez pas d'accord avec les investissements qu'on a faits, mais les citoyens de ce pays nous ont dit très clairement qu'ils voulaient qu'on réinvestisse dans le domaine de la santé. Je pense qu'on devait les écouter.

Le sénateur Bolduc: Il y a des choses avec lesquelles je suis d'accord.

[English]

Senator Bolduc: Could you give us a few words about your —

[Translation]

— financial information strategies.

Ms Robillard: Yes.

[English]

Senator Bolduc: I have become more amenable now.

Ms Robillard: I am quite sure that the members of your committee were following that closely — the financial information strategy — because we had a commitment, by April 1, 2001, to be on the accrual accounting method in the government. That was a big challenge for us. I am happy to tell you that we have achieved our goal.

Next year, when we review the numbers — in each department — we will see more transparency and the results of the numbers that we will achieve, accrual accounting will help us to understand better the finances of each department.

We have accomplished that with the help of the other departments and the comptrollership branch, who pushed a little bit, and we are quite happy about it.

Senator Bolduc: One thing would interest me a great deal. You do a good job in the total programming. Then we have the estimates, then we have the plans and priorities, and then we have the performance report. Would it be possible, when we look at the estimates, to have at the same time the performance report of the previous year? Otherwise, it is difficult for us to compare the numbers and the requirements of the planning and what the real results will be. Is it possible to have that?

I would not wish to have a complicated report, but just the basic figures at least for the major programs, what was planned and what has been achieved. Is it possible to do that? Actually, the plans and priorities are documents that are for the departments. Such documents are unmanageable for us, because many of us have small staffs. Is it possible to have the basic information? We will have a more interesting conversation.

[Translation]

Ms Robillard: You tell me that it is too complicated to study.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Pourriez-vous nous dire quelques mots sur les...

[Français]

... stratégies d'information financière.

Mme Robillard: Oui.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Je suis plus coulant maintenant.

Mme Robillard: Je suis sûre que les membres de votre comité ont suivi de très près la stratégie d'information financière car nous nous étions engagés à recourir, au 1^{er} avril 2001, à la comptabilité d'exercice au gouvernement fédéral. C'est un grand défi. Je suis ravie de vous dire que nous avons atteint notre but.

L'année prochaine, quand nous examinerons les chiffres, dans chaque ministère, nous constaterons plus de transparence et de meilleurs résultats, la comptabilité d'exercice nous aidant à mieux comprendre les finances de chaque ministère.

Nous avons réussi cela avec l'aide d'autres ministères et de la Direction de la fonction de contrôleur, qui a dû les talonner un peu, mais nous sommes ravis du résultat.

Le sénateur Bolduc: Une chose m'intéresse vivement. Vous faites du bon travail pour ce qui est de la programmation d'ensemble. Ensuite il y a le budget, et ensuite il y a les plans et les priorités, et ensuite le rapport de rendement. Serait-il possible, au moment de l'examen du Budget des dépenses, de nous remettre en même temps le rapport de rendement de l'année précédente? Autrement, il est difficile de comparer les chiffres et les exigences de planification, les véritables résultats. Serait-ce possible de le faire?

Je ne demande pas un rapport compliqué mais tout simplement des chiffres globaux pour les grands programmes du moins, ce qui avait été planifié, ce qui a été réalisé. Serait-ce possible? En fait, les plans et les priorités constituent des documents à l'usage des ministères. Nous ne nous y retrouvons pas dans ces documents parce que beaucoup d'entre nous n'ont que quelques employés. Serait-ce possible d'obtenir les renseignements de base? Cela permettra une discussion plus intéressante.

[Français]

Mme Robillard: Vous me dites que c'est trop compliqué à étudier.

[English]

Senator Bolduc: The performance reports will be tabled in October or November, I suppose.

[Translation]

Ms Robillard: You think they are too late in the process.

[English]

Senator Bolduc: It is not possible with your system. Otherwise, the only solution is to review the performance reports, which you must ask for.

[Translation]

Mr. Neville: You must not forget that when departments submit their performance reports for the fiscal year that has ended, they include many columns in the main estimates, in other words, planned spending, and then actual spending. The information is broken down by program within each department. If I understood correctly, the fact that there are 83 volumes makes life difficult for you.

[English]

Senator Bolduc: If it is possible, that is all I ask.

Mr. Lieff: I had the occasion to read your committee's work with the Auditor General. At that time, the questions were about the relevance of the reports, the committees, and the estimates documents. The Auditor General urged — as the president has spearheaded in the House and other areas — the parliamentary committees to embrace these documents and to prepare a report on them.

They do not necessarily have to be done at the time of voting on the estimates, but, in fact, parliamentary committees could have more influence on the reports and on the government's agenda by issuing a report that made recommendations for future change, much as the Auditor General mentioned. I had the experience of being involved in your report on disaster preparedness that fed back to the government's decision-making consideration. The reports, plans and priorities that are tabled in the fall do, indeed, contain the original plan. I suggest that if the committee were interested in an in-depth review of one of those areas it would help to advance our agenda.

Senator Bolduc: I made that remark, Mr. Chairman, because when the Auditor General made his report on the Parliamentary Committee Review Revised Estimates Documents, he mentioned, on page 15, the type of questions that we should ask of the government. I have been looking for that for years. I am interested in that field and it would be a great improvement, as much for the administration as it would be for the parliamentarians.

Senator Kinsella: It is a good idea.

Senator Banks: I want to point out, Mr. Chairman, that the minister is being generous with her time. Senator Bolduc's last three questions excepted, some of our questions here have been technical as opposed to policy related. Could we direct our policy

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Les rapports de rendement seront déposés en octobre ou novembre, je suppose.

[Français]

Mme Robillard: Vous trouvez qu'ils sont trop tard dans le processus.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Ce n'est pas possible avec votre système. La seule façon est d'examiner les rapports de rendement, qu'il faut demander.

[Français]

M. Neville: Il ne faut pas oublier que lorsque les ministères soumettent leur rapport de performance pour l'année fiscale déjà terminée, ils mettent bien des colonnes avec le budget principal, en d'autres mots le budget prévu, et ensuite les dépenses actuelles. L'information est là par programme à l'intérieur de chaque ministère. Si j'ai bien compris, le fait qu'il y ait 83 volumes, cela complique votre vie.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Si c'est possible, c'est tout ce que je demande.

M. Lieff: J'ai eu l'occasion de lire vos délibérations avec le vérificateur général. À ce moment-là, on s'interrogeait sur la pertinence des rapports, des comités, des documents sur le Budget des dépenses. Le vérificateur général a exhorté — comme cela avait été fait à l'initiative de la présidente à la Chambre et ailleurs — les comités parlementaires à se saisir de ces documents et à préparer des rapports sur eux.

Ces rapports n'ont pas nécessairement à être faits au moment où l'on adopte le Budget des dépenses mais, en fait, les comités parlementaires pourraient avoir ainsi une influence accrue sur le programme gouvernemental, si ces rapports comprenaient des recommandations, comme l'a suggéré le vérificateur général. J'ai eu l'occasion de participer à la préparation de votre rapport sur les préparatifs en cas de sinistres remis au gouvernement pour décision. Les rapports, les plans et les priorités qui sont déposés à l'automne contiennent en fait le plan original. Si le comité voulait faire un examen approfondi d'un secteur donné, cela nous aiderait à progresser.

Le sénateur Bolduc: Monsieur le président, si je dis cela, c'est parce que le vérificateur général a présenté son rapport sur l'examen par le Comité parlementaire des documents révisés du Budget et il dit, à la page 15, que ce genre de questions devraient être posées au gouvernement. J'attends cela depuis des années. La question m'intéresse et ce que je propose serait une grande amélioration tant pour les administrateurs que pour les parlementaires.

Le sénateur Kinsella: C'est une bonne idée.

Le sénateur Banks: Monsieur le président, je vous signale que la ministre s'est montrée généreuse de son temps. Sauf pour les trois dernières questions du sénateur Bolduc, certaines de nos questions portaient plutôt sur des aspects techniques que sur des

questions to the minister and then perhaps the officials would be kind enough to allow us some technical questions?

The Chairman: That is a good point.

Senator Tunney: Minister, on page 3, you say that we have managed a \$300 million reduction in interest and service costs. Does that cost go up and down with the rate of interest?

Mr. Neville: Yes.

Senator Tunney: I understand it goes up so I understand it must go down.

Mr. Neville: The calculation is derived from the total amount owing. That number decreases as payments are made. The second component is the actual interest rate. If the interest rate goes down, obviously the amount decreases significantly. If the rate goes up, then there is an offset. It is a two-part calculation giving a net result for 2001-02 of \$300 million less than last year.

Senator Tunney: This interests me because, as a farmer, I will not use short-term loans for fear interest rates may go up as they did back in the 1980s. Some farmers were paying 18 to 22 per cent on short-term borrowings or bank loans. Are we not protected from that on some of our federal debt?

Mr. Neville: That is more the area of responsibility of the Minister of Finance. Debt servicing is in that department's mandate. Generally, we have long-term debt commitments, which are fixed with some small possibility of change. We are generally protected.

Senator Tunney: On page 2, you mention \$1.9 billion under the Canada Student Financial Assistance Act. Is there a net cost between the money loaned out and the amount of money paid in by students who gain employment and start repaying their loans? Is the \$1.9 billion a gross amount or a net statement of the operation?

Mr. Lieff: The \$1.9 billion non-budgetary expenditure is the annual value of the loans on the books that we are writing. There are other costs associated with the administration and the valuation of that asset. If some of the loans are repaid, there would be a declining balance. If some loans are bad and are written down, there would also be a declining balance.

Senator Tunney: We are saying that \$1.9 billion is really a net amount, the cost of administration plus the amount loaned out, minus the amount recovered. Is that right?

Mr. Neville: That is correct.

Senator Kinsella: Have you yet established any of the planned Centres of Excellence for internal audit and evaluation. If so, where are they located?

Ms Robillard: They are in the secretariat in Ottawa, in the comptrollership branch. We have completely separated the two activities, internal audit on one side and evaluation on the other. When we revised the two policies, the departments said that they would need a lot of support to integrate those policies. They

aspects de politiques. Pourrions-nous poser à la ministre ces questions de politiques, après quoi les fonctionnaires pourraient répondre aux aspects techniques de nos questions?

Le président: C'est une bonne idée.

Le sénateur Tunney: Madame la ministre, à la page 3, vous dites que vous avez réussi à réduire de 300 millions de dollars les coûts de service de la dette. Cela fluctue-t-il avec le taux d'intérêt?

M. Neville: Oui.

Le sénateur Tunney: Autrement dit, si ça monte, il faut que ça baisse.

M. Neville: Le calcul se fait sur toute la somme due. Ce montant baisse au fur et à mesure des remboursements. Il y a ensuite le taux d'intérêt. Si le taux d'intérêt baisse, la somme baisse évidemment de façon appréciable. Si le taux monte, les gains et les pertes s'annulent. Nous avons procédé à un calcul en deux parties pour un résultat net en 2001-2002 de 300 millions de dollars de moins que l'an dernier.

Le sénateur Tunney: Cela m'intéresse car, comme agriculteur, j'hésiterais à avoir recours à des prêts à court terme de crainte que les taux d'intérêt grimpent, comme ce fut le cas dans les années 80. Certains agriculteurs payaient de 18 à 22 p. 100 sur des emprunts à court terme ou des prêts bancaires. La dette fédérale n'est-elle pas protégée contre de telles fluctuations?

M. Neville: Cela relève davantage du ministre des Finances. Le service de la dette est confié à ce ministère. En règle générale, nous avons des engagements à long terme pour ce qui est de la dette, et les modalités en sont fixées avec une mince possibilité de changement. Nous sommes généralement protégés.

Le sénateur Tunney: À la page 2, vous prévoyez 1,9 milliard de dollars pour l'application des dispositions de la Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants. Y a-t-il un coût net entre l'argent prêté et les sommes remboursées par les étudiants une fois qu'ils sont sur le marché du travail? La somme de 1,9 milliard de dollars est-elle une somme brute ou le bilan net de l'opération?

M. Lieff: La dépense non budgétaire de 1,9 milliard de dollars représente la valeur annuelle des prêts dans nos livres. Il y a d'autres coûts associés à l'administration et à l'évaluation de cet actif. Si certains prêts sont remboursés, le solde baisse. Si certains prêts sont radiés, ou en défaut, le solde baisse également.

Le sénateur Tunney: Autrement dit, 1,9 milliard de dollars représente vraiment un montant net, le coût de l'administration plus la somme prêtée, moins la somme recouvrée, n'est-ce pas?

M. Neville: C'est exact.

Le sénateur Kinsella: Jusqu'à présent, a-t-on établi les Centres d'excellence pour la vérification et l'évaluation internes qu'on avait planifiés? Le cas échéant, où sont-ils situés?

Mme Robillard: Au Secrétariat à Ottawa, à la Direction de la fonction de contrôleur. Nous avons complètement séparé les deux activités, la vérification interne d'un côté et l'évaluation de l'autre. Quand nous avons révisé les deux politiques, les ministères ont dit qu'il leur faudrait beaucoup d'appui pour intégrer ces politiques.

needed a centre of excellence or expertise to help them to achieve their goals. That is why we decided to put those centres in the secretariat.

Senator Kinsella: Are you finished? Will there be more?

Ms Robillard: There is one for internal audit and one for evaluation.

Senator Kinsella: Notwithstanding the admonition of Senator Banks, I have a technical question from pages 23 and 24, Part II of the Mains, under Treasury Board and Grants. I do not know the answer; therefore, I am asking the question. With reference to the Public Service Pension Adjustment Act, why the reduction in the estimated \$50 million in 2001-2002 down to \$40 million? Is there a quick explanation?

Mr. Lieff: I do not have that answer. We will follow up and get the answer to you.

Senator Banks: I will say that this is a policy question and I hope Senator Kinsella will believe me.

You may have already heard of this question. I know that the officials have heard this because we have discussed it with them already, in part. This question falls under things that have already happened in the last year's supplementaries. One hundred million dollars has been placed by the government into a private independent foundation, which is being legitimized after the fact, for the purposes of sustainable development.

I am assuming that the \$100 million somehow had the approval Treasury Board when it went out. Undoubtedly, the concern of this committee about that impropriety is well known. We have made it known to the minister involved, and I suspect that we will be talking about it in our report.

I am wondering what sort of approval it had. What kind of instrument was it by means of which that \$100 million got put into the private sector? It is not a question of the intent or the reliability of the persons into whose charge it was put. However, they were not public servants, it was public money that got put there, and it was not wise. I wonder what the form was; was it a warrant, a ministerial favour?

Ms Robillard: Do we have the right answer on that?

Mr. Lieff: We have a partial answer. The organization was created under the Canada Business Corporations Act. The announcement was made to pursue this in the October update. The government felt that it was such an important initiative on which to get started and that it would advance some of the funds at the same time as seeking parliamentary approval.

Senator Banks: Can we assume that the \$100 million will show up in the accounting for the previous fiscal year?

Mr. Lieff: It will show up in terms of the accounting for the previous fiscal year in terms of financial statements, but when the legislation is approved, we will also show you that in the supplementary estimates.

Ils avaient besoin d'un centre d'excellence ou d'expertise pour accomplir leurs objectifs. C'est pour cela que nous avons décidé d'installer ces centres au Secrétariat.

Le sénateur Kinsella: Vous avez terminé? Il y en aura d'autres?

Mme Robillard: Il y en a un pour la vérification interne et un pour l'évaluation.

Le sénateur Kinsella: Nonobstant la mise en garde du sénateur Banks, j'ai une question technique à propos des pages 23 et 24 de la Partie II du Budget principal, à la rubrique Conseil du Trésor et subventions. Je ne connais pas la réponse et je pose donc la question. À propos de la Loi sur la mise au point des pensions du service public, pourquoi la réduction prévue de 50 millions de dollars passe-t-elle à 40 millions de dollars en 2001-2002? Y a-t-il une réponse rapide?

M. Lieff: Je n'ai pas cette réponse. Nous vérifierons et nous vous la communiquerons.

Le sénateur Banks: Voici une question de politique et j'espère que le sénateur Kinsella me croira.

Vous en avez déjà peut-être entendu parler. Je sais que les hauts fonctionnaires en ont entendu parler parce que nous en avons déjà discuté avec eux. C'est une question qui concerne des choses qui se sont déjà passées dans les Budgets supplémentaires de l'an dernier. Le gouvernement a placé 100 millions de dollars dans une fondation privée indépendante en justifiant cette initiative après coup, pour des fins de développement durable.

J'imagine que le Conseil du Trésor a donné son autorisation à ce placement de 100 millions de dollars. Les objections de ce comité à ce manquement aux règles sont certes bien connues. Nous en avons fait part au ministre concerné, et je pense que nous en parlerons dans notre rapport.

Je me demande comment on a approuvé cela. Au moyen de quel instrument a-t-on placé ces 100 millions de dollars dans le secteur privé? Je ne mets pas en doute les intentions ou la fiabilité des personnes à qui on a confié cet argent, mais ce n'étaient pas des fonctionnaires, alors que c'était des deniers publics, et ce n'était donc pas correct. Je me demande comment on a procédé; c'était un mandat, une faveur ministérielle?

Mme Robillard: Avons-nous la réponse exacte à cette question?

M. Lieff: Nous avons une réponse partielle. Cette organisation a été créée dans le cadre de la Loi canadienne sur les sociétés par actions. On a annoncé cette initiative dans la mise à jour d'octobre. Le gouvernement a estimé que c'était une initiative tellement importante et qu'il avancerait une partie des fonds en même temps qu'il demanderait l'autorisation parlementaire.

Le sénateur Banks: Pouvons-nous supposer que ces 100 millions vont apparaître dans la comptabilité de l'exercice précédent?

M. Lieff: Ils figureront dans la comptabilité de l'exercice précédent au chapitre des états financiers, mais quand la loi sera approuvée, ils apparaîtront aussi dans le Budget supplémentaire.

Senator Kenny: I do not think anyone is suggesting anything illegal happened here, but would you say this was best practices?

Mr. Neville: Let us not forget that legislation was introduced in October of 2000. However, died on the Order Paper when the election was called. When Parliament reopened, it was reintroduced for factual purposes on February 2, 2001. That being said, there was a willingness on the part of the government to move this forward. A two-track approach ensued; one taking the corporation, since it was in fact incorporated, and moving some funds to keep it going, and at the same time allowing for the legislation, which is proceeding.

It is a question of circumstances with the election having been called. It changed the approach. Now it is back on track.

Senator Kenny: Bluntly put, do you not think this tends to make Parliament a bit irrelevant?

Ms Robillard: Why are you saying that?

Senator Kenny: The law is not passed, Minister. Surely, we pass the laws first and then we spend the money after?

Ms Robillard: I would say that we can use other legitimate tools. Sometimes we use the legislation; sometimes we do not.

Senator Kenny: You feel this is best practices, Minister?

Ms Robillard: That was a cabinet decision.

Senator Banks: Might that happen again?

Senator Bolduc: I do not think that Mr. Neville wants to answer that.

Mr. Neville: Mr. Chairman, I am quite comfortable in saying that there was a corporation. It was incorporated, and therefore it was a legal entity and payments can flow. The government wishes to enshrine this in legislation and make it a permanent entity in that sense. I do not see a problem in terms of what has been done. Your question was "was it best practices?" One might question that.

Senator Bolduc: I have seen a report here "Measuring Progress: The State of Federal Government Finances." It comes from the Canadian Institute of Chartered Accountants — your brotherhood — and I cite here the Vice-Chair:

While the country's financial condition has clearly improved, there is still cause for concern. The federal debt stands at \$565 billion, and only 3.2% of the debt has been paid off over the past three years, despite the impressive surpluses that have been generated.

What do you think of that, Madam Minister?

[Translation]

Le sénateur Kenny: Je ne pense pas que qui que ce soit suggère qu'il y a eu malversation ici, mais estimez-vous qu'on peut vraiment parler de meilleures pratiques ici?

M. Neville: N'oubliez pas que ce projet de loi a été présenté en octobre 2000, mais qu'il est mort au Feuilleton quand les élections ont été déclenchées. À la rentrée du Parlement, il a de nouveau été présenté à des fins pratiques le 2 février 2001. Cela dit, le gouvernement voulait vraiment aller de l'avant avec ce projet. Il y a donc eu une procédure à deux vitesses; d'une part, on a transféré à cette société des fonds, puisqu'elle était en fait incorporée, et en même temps on est allé de l'avant avec le projet de loi.

C'est à cause du déclenchement d'élections qui ont changé le déroulement des choses, mais tout est revenu à la normale maintenant.

Le sénateur Kenny: Pour dire les choses carrément, vous ne trouvez pas que c'est une façon de traiter un peu à la légère le Parlement?

Mme Robillard: Pourquoi dites-vous cela?

Le sénateur Kenny: Madame la ministre, la loi n'est pas adoptée. Il me semble qu'on commence par adopter les lois avant de dépenser l'argent, non?

Mme Robillard: Disons qu'on peut utiliser d'autres outils légitimes. Parfois on se sert de la loi, et parfois d'autres choses.

Le sénateur Kenny: Madame la ministre, vous qualifiez cela de meilleures pratiques?

Mme Robillard: C'était une décision du Cabinet.

Le sénateur Banks: Est-ce que ce genre de choses est susceptible de se reproduire?

Le sénateur Bolduc: Je ne pense pas que M. Neville souhaite répondre à cette question.

M. Neville: Monsieur le président, je n'ai aucun problème à préciser qu'il y avait une société, que cette société a été incorporée et que c'était par conséquent une entité légale qui pouvait recevoir des fonds. Le gouvernement souhaite inscrire cela dans une loi pour en faire une entité permanente. Je ne vois pas où est le problème dans ce qui a été fait. Vous demandez s'il s'agissait des «meilleures pratiques». On peut se poser la question.

Le sénateur Bolduc: J'ai vu un rapport intitulé «Measuring Progress: The State of Federal Government Finances». Cela vient de l'Institut canadien des comptables agréés — votre fraternité, et je cite ici le vice-président:

Bien que la situation financière du pays se soit manifestement améliorée, il y a encore des préoccupations. La dette fédérale se chiffre à 565 milliards de dollars, et seulement 3,2 p. 100 de cette dette ont été remboursés au cours des trois dernières années, en dépit des impressionnants excédents qui ont été générés.

Qu'en pensez-vous, madame la ministre?

[Français]

Ms Robillard: I think the Liberal government chose a very balanced approach in terms of needs, the size of our collective debt as Canadian taxpayers and also the fact that Canadians wanted personal income tax lowered, and rightly so. At the same time, there were still strategic investments to be made in our society, in health at the very least, as you know.

The approach we have taken is very balanced in order to meet the different needs in our society, and as evidence in support, we are in a surplus situation. Our management for the past seven or eight years has shown that our prudent and balanced approach has had positive results.

[English]

Senator Bolduc: With the reserve of expenditures and what is forecast for the next few years, would you put your hand on the Bible and swear that in 2004 we will not be near a deficit?

[Translation]

Ms Robillard: It is quite clear from the budget estimates of the Finance Minister, who always considers the next two years, that despite what is currently going on in the economy and the economic downturn, which has caused us to revise our projections, we will be able to maintain our spending without slipping into another deficit.

[English]

The Chairman: Honourable senators, Bill C-17 has been referred to this committee, the federal-provincial fiscal arrangements, the Budget Implementation Act, 1997, financial administration. Assuming we can get the right witnesses, I will convene this committee for Tuesday morning at 9:30.

The committee adjourned.

Mme Robillard: Je pense que le gouvernement libéral a choisi une approche très équilibrée par rapport aux besoins, par rapport à l'importance de la dette que nous avons tous en tant que contribuables canadiens et aussi par rapport au fait que les citoyens voulaient avoir une diminution d'impôt personnel, et ceci avec raison. En même temps, il y avait toujours des investissements stratégiques à faire dans notre société, si ce n'est, comme vous le savez, notre système de santé.

La voie que nous avons suivie est une voie très équilibrée pour répondre aux différents besoins que nous avons dans notre société, preuve à l'appui que nous sommes justement en situation de surplus. Notre gestion a démontré depuis 7 ou 8 ans que notre approche prudente et équilibrée avait eu des impacts positifs.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Avec la réserve des dépenses et des prévisions pour les quelques années à venir, pourriez-vous nous jurer, la main sur la Bible, qu'en 2004 nous serons loin d'avoir un déficit?

[Français]

Mme Robillard: Il est très clair avec les prévisions faites par le ministre des Finances, qui tient toujours compte des deux prochaines années, que malgré ce qui se passe dans l'économie à l'heure actuelle et le ralentissement économique nous obligeant à réviser nos projections, nous serons en mesure de faire face à nos dépenses sans sombrer à nouveau dans un déficit.

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, le projet de loi C-17 a été renvoyé à notre comité; il concerne les arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux, la Loi modifiant la Loi d'exécution du budget de 1997 et la Loi sur la gestion des finances publiques. À condition de pouvoir faire venir les bons témoins, je convoquerai le comité mardi matin à 9 h 30.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Lucienne Robillard, P.C., M.P., President of the
Treasury Board.

L'honorable Lucienne Robillard, c.p., députée, présidente du
Conseil du Trésor.

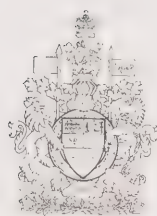
WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Richard Neville, Deputy Comptroller General;
Andrew M. Lieff, Director, Expenditure Operations and
Estimates Division.

Du Conseil du Trésor:

Richard Neville, sous-contrôleur général;
Andrew M. Lieff, directeur, Division des opérations des
dépenses et prévisions budgétaires.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Tuesday, June 5, 2001

Le mardi 5 juin 2001

Issue No. 13

Fascicule n° 13

First meeting on:
Bill C-18, An Act to amend the
Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act

Première réunion concernant:
Le projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les
arrangements fiscaux entre le gouvernement
fédéral et les provinces

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Ferretti Barth
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Mahovlich
Comeau	Stratton
Cools	Tunney
Doody	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Comeau was substituted for that of the Honourable Senator Kinsella (*June 5, 2001*).

The name of the Honourable Senator Finnerty was substituted for that of the Honourable Senator Sparrow (*May 31, 2001*).

The name of the Honourable Senator Cools was substituted for that of the Honourable Senator Taylor (*May 31, 2001*).

The name of the Honourable Senator Mahovlich was substituted for that of the Honourable Senator Kenny (*May 31, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Ferretti Barth
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Mahovlich
Comeau	Stratton
Cools	Tunney
Doody	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Comeau est substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella (*le 5 juin 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty est substitué à celui de l'honorable sénateur Sparrow (*le 31 mai 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Cools est substitué à celui de l'honorable sénateur Taylor (*le 31 mai 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Mahovlich est substitué à celui de l'honorable sénateur Kenny (*le 31 mai 2001*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, May 31, 2001:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Rompkey, P.C., seconded by the Honourable Senator Finestone, for the second reading of Bill C-18, An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act.

After debate.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read a second time.

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Pearson, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 31 mai 2001:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Rompkey, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Finestone, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-18. Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Après débat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Rompkey, c.p., propose, appuyée par l'honorable sénateur Pearson, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, June 5, 2001

(16)

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:31 a.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Lowell Murray, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Bolduc, Comeau, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Mahovlich, Murray, P.C., Stratton, Tunney (11).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Finance:

Susan Peterson, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch;

Frank Vermaeten, Senior Chief, Policy and Program Operations, Federal-Provincial Relations Divisions, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch;

Dominique LaSalle, Chief, Strategic Planning, Federal-Provincial Relations Division, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on May 31, 2001, the committee undertook its examination of Bill C-18, An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act.

Ms Peterson made an opening statement and with Mr. Vermaeten answered questions from members of the committee.

At 10:32 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 5 juin 2001

(16)

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 31, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray, c.p., (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Comeau, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Mahovlich, Murray, c.p., Stratton, Tunney (11).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère des Finances:

Susan Peterson, sous-ministre adjointe, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale;

Frank Vermaeten, chef principal, Politique et opération des programmes, Division des relations fédérales-provinciales, Direction générale des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale;

Dominique LaSalle, chef, Planification stratégique, Division des relations fédérales-provinciales, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 31 mai 2001, le comité entreprend son étude du projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Mme Peterson fait une déclaration et, aidée de M. Vermaeten, répond aux questions des membres du comité.

À 10 h 32, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tōnu Onu

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 5, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-18, to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, met this day at 9:31 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we have before us Bill C-18, to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act. This bill has to do with the federal equalization program. The bill passed the House of Commons on May 8. It received first reading in our chamber on May 9, was debated at second reading on May 15 and May 29, and was referred to this committee.

On Thursday next, at 3:30 p.m., we hope to have the Minister of Finance, Mr. Martin, here to discuss this bill. Today, we have senior officials from his department, Ms Susan Peterson, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch. She is accompanied by Mr. Frank Vermaeten, Senior Chief, Policy and Program Operations, Federal-Provincial Relations Division, and Mr. Dominique LaSalle, Chief, Strategic Planning, Federal-Provincial Relations Division, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch.

I understand Ms Peterson has a brief opening statement to make, after which I will invite senators to put their questions and offer their comments on this bill.

Ms Susan Peterson, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance: Honourable senators, I appreciate your invitation to be here today to discuss Bill C-18. I will keep my opening remarks brief in order that there is time remaining for your questions.

This bill fulfils the commitment made by the Prime Minister at the First Ministers Meeting last September to lift the ceiling on the program for the 1999-2000 fiscal year.

[*Translation*]

Members of the committee will recall that landmark agreements were reached at that meeting on a plan to renew health care and to improve support for early childhood development. To support these agreements, the federal government is investing \$23.4 billion over the next five years. This is the largest new investment ever made for health, higher learning and social services.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 5 juin 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, à qui a été renvoyé le projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, se réunit aujourd'hui à 9 h 31 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Chers collègues, nous examinons aujourd'hui le projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le projet de loi porte sur le programme de péréquation du gouvernement fédéral. Il a été adopté à la Chambre des communes le 8 mai, en première lecture au Sénat le 9 mai, étudié en deuxième lecture les 15 et 29 mai, puis renvoyé à notre comité.

Jeudi prochain, à 15 h 30, nous espérons accueillir le ministre des Finances, M. Martin, pour discuter du projet de loi. Nous recevons aujourd'hui des hauts fonctionnaires de son ministère, notamment Mme Susan Peterson, sous-ministre adjointe, Direction générale des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale. Elle est accompagnée de M. Frank Vermaeten, chef principal, Politique et opérations des programmes, Division des relations fédérales-provinciales, Direction générale des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, et de M. Dominique LaSalle, chef, Planification stratégique, Division des relations fédérales-provinciales, Direction générale des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale.

Je crois savoir que Mme Peterson souhaite faire une brève déclaration préliminaire, après quoi j'inviterai les sénateurs à poser leurs questions et à faire leurs observations au sujet du projet de loi.

Mme Susan Peterson, sous-ministre adjointe, Direction générale des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances: Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invitée ici aujourd'hui pour discuter du projet de loi C-18. Ma déclaration préliminaire sera brève afin que vous ayez le temps de me poser vos questions.

Le projet de loi répond à l'engagement qu'a pris le premier ministre lors de la réunion des premiers ministres en septembre dernier, à savoir, éliminer le plafond imposé au Programme de péréquation pour l'exercice 1999-2000.

[*Français*]

Les membres du comité se rappelleront les ententes historiques conclues à cette réunion au sujet d'un plan visant à renouveler les soins de santé et à accroître le soutien au développement de la petite enfance. Pour appuyer ces ententes, le gouvernement fédéral investira 23,4 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années. Il s'agit du nouvel investissement le plus important jamais versé dans les domaines de la santé, des études supérieures et des services sociaux.

Most of this funding — \$21.1 billion — is being provided to provinces and territories through the Canada Health and Social Transfer which is one of the three major federal transfer programs. The other two are Territorial Formula Financing and Equalization. The federal government today transfers approximately \$40 billion annually to the provinces and territories through these three programs.

The CHST supports health care, post-secondary education, early childhood development, and other social programs in the form of cash and tax transfers, while Territorial Formula Financing recognizes the higher costs of providing public services in the North.

[English]

Equalization, the subject of the bill we are discussing today, provides funds to enable less prosperous provinces to offer reasonably comparable services to their residents without having to resort to higher than average tax rates.

Equalization is unique among federal transfers in that its purpose was entrenched in the Canadian Constitution in 1982. It is also unique in that it was one of the very few programs left untouched when the federal government was struggling to bring order to the finances of the nation in the mid-1990s. Equalization payments are unconditional. Provinces can spend the money as they see fit. In the last fiscal year, the seven eligible provinces received payments totalling \$10.8 billion. Since 1993, equalization has grown by 33 per cent or \$2.7 billion. Over the same period, program spending, other than transfers to provinces and territories, has grown by 2.6 per cent.

The latest estimates released in February indicate the payments this fiscal year will be about \$1.8 billion higher than estimated last October. This is due in large part to strong economic growth in Ontario over the last two years, not to poor economic performance in the receiving provinces, whose economies have also been improving each year. Of the \$1.8 billion, approximately \$1 billion is being paid out now. The other \$800 million depends on passage of this bill.

[Translation]

Equalization is reviewed on an ongoing basis by federal and provincial officials to make sure that differences in the abilities of the provinces to raise revenues are measured as accurately as possible. It is renewed legislatively every five years, most recently in 1999. Work is underway on the 2004 renewal.

La majeure partie de ce financement, soit 21.1 milliards de dollars, est fournie aux provinces et aux territoires par l'entremise de transferts canadiens en matière de santé et de programmes sociaux faisant partie de l'un des trois grands programmes fédéraux de transfert. Les deux autres programmes regroupent la formule de financement des territoires et la péréquation. Le gouvernement fédéral transfère aujourd'hui quelque 40 milliards de dollars par année aux provinces et aux territoires par l'entremise de ces trois programmes.

Le TCSPS appuie les soins de santé, les études postsecondaires, le développement de la petite enfance et d'autres programmes sociaux sous la forme de transferts en espèces et en points d'impôt, tandis que la formule de financement des territoires tient compte des coûts plus élevés des prestations de services publics dans le Nord.

[Traduction]

La péréquation, qui fait l'objet du projet de loi dont nous discutons aujourd'hui, prévoit des fonds pour permettre aux provinces moins bien nanties de fournir à leurs résidents des services sensiblement comparables à ceux des provinces plus riches, sans avoir à recourir à un taux d'imposition plus élevé que la moyenne.

Parmi les transferts fédéraux, la péréquation a ceci d'unique qu'elle a été enchâssée dans la Constitution canadienne en 1982. Elle est également unique en ce sens qu'elle a été l'un des rares programmes qui n'ont pas été touchés quand le gouvernement fédéral a assaini les finances publiques au milieu des années 90. Les paiements de péréquation sont versés sans condition. Les provinces sont libres de dépenser ces fonds comme elles l'entendent. Au cours du dernier exercice, les sept provinces admissibles ont reçu des paiements totalisant 10,8 milliards de dollars. Depuis 1993, le Programme de péréquation a connu un taux de croissance de 33 p. 100, soit 2,7 milliards de dollars. Pendant la même période, les dépenses de programmes, autres que les transferts aux provinces et aux territoires, ont augmenté de 2,6 p. 100.

Les plus récentes estimations rendues publiques en février indiquent que les paiements qui seront versés au cours du présent exercice dépasseront d'environ 1,8 milliard de dollars les estimations d'octobre dernier. Cela est attribuable en grande partie à la forte croissance économique observée en Ontario au cours des deux dernières années, et non à un faible rendement économique dans les provinces bénéficiaires dont les économies ont connu chaque année une amélioration. De la somme de 1,8 milliard de dollars, environ 1 milliard est versé maintenant. Le sort de l'autre tranche de 800 millions est fonction de l'adoption de ce projet de loi.

[Français]

La péréquation est constamment examinée par des fonctionnaires fédéraux et provinciaux qui veillent à ce que la capacité des provinces de produire des recettes soit mesurée aussi précisément que possible. Elle fait l'objet d'un renouvellement législatif tous les cinq ans, le plus récent ayant eu lieu en 1999. Des travaux sont en cours maintenant pour le renouvellement de 2004.

Payments are based on a formula that measures the relative performance of provincial economies. The formula is applied in exactly the same way to all seven provinces which currently receive Equalization, and adjusts automatically in response to economic developments in the provinces.

[English]

When the economy of a province improves more than other provinces, its equalization payments automatically decline under the formula, reflecting the increased wealth of that province. Conversely, when a province's economy experiences a slow down relative to others, its equalization payments automatically increase. In this way, the program acts as an automatic stabilizer of provincial government revenues.

Provinces do not all receive the same amount of support from equalization because they do not all require the same amount of support to bring them up to a common standard. For example, Saskatchewan needs \$230 per person to be brought up to the equalization standard this year, while Newfoundland requires \$2,000 per person.

In light of Bill C-18, another aspect of equalization that deserves mentioning is the fact that payments are subject to both ceiling and floor provisions. The ceiling protects the federal government against unexpectedly large increases in equalization payments that may occur, for instance, when Ontario experiences much stronger growth than most of the rest of the country. The ceiling ensures that the program can continue to grow year by year, but at a pace that remains sustainable over time.

The floor, on the other hand, protects a provincial government against large and sudden decreases in equalization payments that would otherwise be warranted by the straightforward application of the formula. That can occur when there are large fluctuations in a province's revenues due to the volatility of the oil and gas sector.

When the program was renewed for five years in 1999, the ceiling for 1999-2000 was set in legislation at \$10 billion and, except for the provisions in this bill, grows at a rate equal to the growth of GDP in the subsequent four years covered by the legislation. Based on the forecasts for economic growth outlined in the May 17 economic update, the ceiling will reach \$12.5 billion in the fifth year. Therefore, it does keep growing.

Bill C-18 lifts the ceiling for the 1999-2000 fiscal year — and only for that year. While the final cost of removing the ceiling will not be known until the fall of 2002 when the final estimates become available, it is currently estimated to be \$792 million.

Les paiements sont fondés sur une formule qui mesure la performance relative des économies provinciales. Cette formule est appliquée exactement de la même façon aux sept provinces qui reçoivent actuellement des paiements et elle est adaptée automatiquement en fonction de l'évolution de la conjoncture économique dans les provinces.

[Traduction]

Quand l'économie d'une province connaît un plus grand essor que celle d'autres provinces, les paiements de péréquation qui lui sont versés baissent automatiquement en vertu de la formule, pour tenir compte de la richesse accrue de cette province. En revanche, quand l'économie d'une province connaît un ralentissement par rapport aux autres, les paiements de péréquation qui lui sont versés augmentent automatiquement. De cette façon, le programme stabilise automatiquement les recettes des gouvernements provinciaux.

Les provinces ne reçoivent pas toutes le même montant au titre de l'aide accordée par l'intermédiaire de la péréquation. En effet, elles n'ont pas toutes besoin de la même somme pour atteindre la norme commune. Par exemple, la Saskatchewan a besoin cette année de 230 \$ par personne pour passer au niveau de la norme, tandis que Terre-Neuve a besoin de 2 000 \$ par personne.

En vertu du projet de loi C-18, un autre aspect de la péréquation qu'il convient de mentionner est le fait que les paiements sont assujettis à des dispositions tant de «seuil» que de «plafonnement». Le «plafond» protège le gouvernement fédéral contre d'importantes augmentations imprévues des paiements de péréquation. Une telle situation peut ainsi se produire quand l'Ontario connaît une croissance beaucoup plus rapide que presque tout le reste du pays. Le plafond fait en sorte que le programme puisse continuer de prendre de l'expansion d'année en année, mais à un rythme qui demeure viable.

Par ailleurs, le «seuil» protège les gouvernements provinciaux contre des diminutions importantes et soudaines des paiements de péréquation qui surviendraient si la formule était appliquée à la lettre. Cette situation se présente par exemple lorsque les recettes provinciales fluctuent considérablement à cause de la volatilité de l'industrie pétrolière et gazière.

En 1999, quand le programme a été renouvelé pour cinq ans, le plafond pour 1999-2000 a été fixé par la loi à 10 milliards de dollars. Nonobstant les dispositions prévues dans ce projet de loi, ce montant augmente au même rythme que le produit intérieur brut (PIB) pendant les quatre années qui suivent. D'après les prévisions de croissance du PIB exposées dans la Mise à jour économique du 17 mai 2001, le plafond atteindra 12,5 milliards de dollars lors de la cinquième année. Donc, il continue effectivement d'augmenter.

Le projet de loi C-18 élimine le plafond de péréquation pour l'exercice 1999-2000 — et seulement pour cette année-là. Le coût définitif de l'abolition du plafond ne sera pas connu avant l'automne 2002, quand les dernières estimations seront rendues publiques, mais il est actuellement évalué à 792 millions de dollars.

That amount will be allocated among the seven receiving provinces on an equal, per-capita basis, approximately \$67 per capita. In total, Newfoundland will qualify for an estimated \$36 million, Prince Edward Island \$10 million, Nova Scotia \$62 million and New Brunswick \$50 million. Quebec's estimated share will be \$489 million; Manitoba's will be \$76 million, and Saskatchewan will receive about \$469 million.

My colleagues and I will be happy to answer your questions.

The Chairman: Thank you, Ms Peterson.

Senator Comeau: You noted that the program was renewed for five years in 1999 and that the ceiling for 1999-2000 was set in legislation at \$10 billion. In previous revisions, there was no cap in the first year of the five-year programs. There was no limitation on growth over the next five years, except for growth in GDP in each of the next four years.

As I understand it, without the legislated cap of \$10 billion for 1999-2000, entitlements would be \$10.8 billion. Am I correct that this effectively removes an estimated \$4 billion from transfers over the five-year period?

Ms Peterson: In the past, the amount of equalization that provinces received in year one of the renewal was whatever it turned out to be. In his report on equalization, the Auditor General said that that left the federal government exposed to very wide fluctuations in equalization payments. Therefore, when we renewed equalization this time, after long discussions with the provinces, both to ensure that the federal government was not exposed to the possibility of wide upswings in equalization in the first year of the legislation and to give the provinces assurances of how much they would receive in the first year, \$10 billion was selected as the amount.

That provided two advantages. First, it dealt with the Auditor General's comment. Second, it gave the provinces a sense of stability. They knew how much they would get in year one. Previously, Estimates were revised for a number of years after, and therefore the provinces never knew exactly how much money they were going to get in year one.

Senator Comeau: Am I correct that the recipient provinces will receive \$4 billion less over the five-year period?

Mr. Vermaeten, Senior Chief, Policy and Program Operations, Federal-Provincial Relations Division, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance: It is very difficult to predict what will happen to equalization. It depends on the growth in each province, population movements, the size of tax cuts or increases, and resource prices. Equalization is notoriously difficult to predict. We do know, based on current projections, that the ceiling will rise

Cette somme sera répartie entre les sept provinces bénéficiaires selon le principe de l'attribution égale par habitant — environ 67 \$ par habitant. En tout, Terre-Neuve recevra environ 36 millions de dollars, l'Île-du-Prince-Édouard, 10 millions, la Nouvelle-Écosse, 62 millions et le Nouveau-Brunswick, 52 millions. Le Québec recevra approximativement 489 millions de dollars; le Manitoba 76 millions et la Saskatchewan, 469 millions.

Mes collègues et moi nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

Le président: Merci, madame Peterson.

Le sénateur Comeau: Vous avez dit que le programme a été renouvelé pour cinq ans en 1999 et que le plafond pour l'exercice 1999-2000 a été fixé par la loi à 10 milliards de dollars. Lors de révisions précédentes, il n'y avait pas de limite imposée la première année des programmes quinquennaux. Il n'y avait pas de limite quant à la croissance des cinq années suivantes, sauf pour la croissance du PIB lors de chacune des quatre années suivantes.

D'après ce que je comprends, sans le plafond fixé par la loi à 10 milliards de dollars pour 1999-2000, les provinces auraient droit à 10,8 milliards de dollars. Ai-je raison de dire que cela vient retrancher environ 4 milliards de dollars des transferts prévus sur la période de cinq ans?

Mme Peterson: Auparavant, la somme pour la première année du renouvellement du programme était fonction de la formule prévue au titre de la péréquation que la province recevait. Dans son rapport sur la péréquation, le vérificateur général a dit que cette formule exposait le gouvernement fédéral à de très grandes fluctuations dans ses paiements de péréquation. Par conséquent, lorsque nous avons renouvelé le Programme de péréquation cette fois-ci, après de longues discussions avec les provinces, à la fois pour nous assurer que le gouvernement fédéral ne s'exposait pas à la possibilité d'énormes augmentations dans la péréquation la première année de l'adoption de la loi, et pour donner aux provinces les assurances quant aux sommes qu'elles recevraient la première année, nous avons fixé le montant à 10 milliards de dollars.

Ce plafond conférait deux avantages. Premièrement, il donnait suite aux observations du vérificateur général. Deuxièmement, il confère aux provinces un sentiment de stabilité. Elles savent combien elles obtiendront la première année. Auparavant, les estimations étaient révisées les années subséquentes, de sorte que les provinces ne savaient jamais exactement combien d'argent elles recevraient chaque année.

Le sénateur Comeau: Ai-je raison de dire que les provinces bénéficiaires recevront 4 milliards de dollars de moins au cours de la période quinquennale?

M. Frank Vermaeten, chef principal, Politique et opérations des programmes, Division des relations fédérales-provinciales, Direction générale des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances: Il est très difficile de prédire ce qu'il adviendra de la péréquation. Cela dépend de la croissance de chaque province, des mouvements de population, de l'ampleur des diminutions ou des augmentations d'impôt et du prix des ressources naturelles. On sait que la péréquation est

to \$12.5 billion. The program will be allowed to grow at the rate of GDP.

Senator Comeau: Recipient provinces are being blamed for not offering wage increases to medical personnel and school teachers similar to rates in Alberta and Ontario. There is a very real danger of recipient provinces losing nurses and teachers to more prosperous provinces. By continuing to reduce the amount of transfers offered to these provinces, the risk becomes even greater. I read in the press the other day that nurses in Nova Scotia are asking for wages similar to those being offered in Ontario and Alberta. I do not blame them, because they could move to those more prosperous provinces and earn those wages.

By legislating a \$10-billion cap in the first year, we are reducing transfers to the recipient provinces. Will we tell the nurses that the federal government is reducing transfers to the provinces and that they will, therefore, have to wait for the next transfer calculation?

Ms Peterson: It is incorrect to suggest that the federal government is reducing transfers to provinces. The ceiling only becomes operative because equalization is growing so much. If equalization were not growing faster than the rate of growth of the economy, the equalization ceiling would never come into effect. In fact, it has only come into effect four times in the past. It is only in situations of fast growing transfers to provinces that the ceiling becomes operative.

Senator Comeau: You mentioned that one of the purposes of the ceiling was to protect the federal government from wide fluctuations caused by growing economies in certain provinces. It is being suggested that oil and gas resources was one of the things that caused the Auditor General to suggest a ceiling.

Ms Peterson: He suggested a fixed ceiling.

Senator Comeau: Since Alberta is no longer a part of the calculation, why have a ceiling? The impact of oil and gas in Alberta is no longer factored into the calculation so why have a ceiling at all?

Ms Peterson: The ceiling is in place to ensure that the program grows at a rate that is sustainable by the federal government on an ongoing basis. Federal revenues tend to grow at the same pace as the growth in the overall economy. That is why the ceiling allows for growth in line with growth in the overall economy.

Ontario is a big province that is part of the standard and therefore has a very heavy weight in the standard. Occasionally, growth in Ontario outpaces the growth of the overall Canadian economy. If it were not for the ceiling, that would drive up the cost of equalization beyond the growth in federal government revenues. On a long-term basis, it is impossible for the federal

difficile à prédire. Cependant, nous savons effectivement, en nous basant sur les projections actuelles, que le plafond sera porté à 12,5 milliards de dollars. Le programme pourra augmenter au rythme de l'augmentation du PIB.

Le sénateur Comeau: On blâme les provinces bénéficiaires de ne pas offrir à leur personnel médical et à leurs enseignants les mêmes pourcentages d'augmentation de salaires qui sont accordés en Alberta et en Ontario. Les provinces bénéficiaires courent sérieusement le risque de perdre des infirmières et des enseignants au profit de provinces plus prospères. Si l'on continue de réduire le montant des transferts offerts à ces provinces, le risque augmente. J'ai lu dans la presse l'autre jour que les infirmières de la Nouvelle-Écosse demandent des salaires semblables à ceux qui sont offerts en Ontario et en Alberta. Je ne les blâme pas, parce qu'elles pourraient aller s'installer dans des provinces plus prospères et bénéficier de tels salaires.

En adoptant une loi fixant à 10 milliards de dollars le plafond la première année, on réduit les transferts accordés aux provinces bénéficiaires. Disons-nous aux infirmières que le gouvernement fédéral réduit les transferts aux provinces et qu'elles devront donc attendre le prochain calcul de transferts?

Mme Peterson: Il est inexact de dire que le gouvernement fédéral est en voie de réduire les transferts aux provinces. Le plafond s'applique uniquement parce que la péréquation est trop en hausse. Si la péréquation n'augmentait pas plus rapidement que le taux de croissance de l'économie, le plafond ne serait jamais imposé. De fait, il ne l'a été que quatre fois auparavant. C'est seulement dans les cas où les transferts aux provinces augmentent rapidement que le plafond est imposé.

Le sénateur Comeau: Vous avez mentionné que l'un des objectifs de ce plafond était de protéger le gouvernement fédéral contre de vastes fluctuations causées par les économies en pleine croissance de certaines provinces. Certains prétendent que les ressources pétrolières et gazières sont ce qui a amené le vérificateur général à proposer l'établissement d'un plafond.

Mme Peterson: Il a proposé un plafond fixe.

Le sénateur Comeau: Comme l'Alberta ne fait plus partie des calculs, pourquoi imposer un plafond? L'impact du gaz et du pétrole en Alberta n'est plus pris en compte dans le calcul. Donc, pourquoi avoir un plafond?

Mme Peterson: Le plafond a été imposé pour s'assurer que le programme croît à un rythme que peut régulièrement soutenir le gouvernement fédéral. En général, les recettes fédérales augmentent au même rythme que celui de la croissance de l'économie dans son ensemble. Voilà pourquoi le plafond permet une croissance qui est conforme à celle de l'économie dans son ensemble.

L'Ontario est une grande province qui fait partie de la norme et dont le poids pèse très lourd dans la balance. À l'occasion, la croissance enregistrée en Ontario dépasse celle de l'ensemble de l'économie canadienne. S'il n'y avait pas de plafond, cela ferait grimper les coûts de la péréquation au-delà du taux de croissance des recettes du gouvernement fédéral. À long terme, le

government to continue sustaining payment for programs that are growing faster than the economy and its own revenues.

That is the link. Even though Alberta is no longer included in the standard, if Ontario's economy grows very strongly compared to the rest of the country, that can make equalization grow faster than the ability of federal revenues to support it.

Senator Comeau: Although clawback is not a part of this bill per se, the issue of recipient provinces increasing their revenues in order to make them prosperous provinces has been raised in some quarters. As I understand it, there is a willingness on the part of all first ministers and ministers of finance in Canada to discuss clawbacks. The recipient provinces that would benefit most at this time would be Newfoundland and Nova Scotia.

Given that there is an eagerness on the part of some ministers, and a willingness on the part of all first ministers, to discuss clawbacks, and given that you are part of the Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, why not just do it? Why not discuss this clawback provision and see if you cannot turn these provinces into prosperous provinces?

Ms Peterson: Perhaps you can put that question to the Minister of Finance when he is here on Thursday. I know that in his recent visits to the provinces he met with finance ministers, and the issue of clawback was indeed discussed among them.

The clawback issue is a very central one.

First, some commentators and some newspaper articles I have read suggest that Newfoundland and Nova Scotia do not keep their offshore revenues. Although the ownership of offshore revenues is something that is disputable, the federal government agreed that both Newfoundland and Nova Scotia could levy whatever royalties they wanted on those offshore revenues, and those revenues would accrue to the provinces. Thus, the federal government does not take any revenues from the offshore itself.

When the revenues of any province which receives equalization increase, for whatever reason, and to be fair to all provinces, its equalization payments decline. Indeed, they decline 100 cents on the dollar. The reason for that is to ensure that equalization brings every province on a per-capita basis up to exactly the same standard. If you ignore the fact that some provinces are doing better than others, that would bring some provinces up to a higher standard than other provinces.

Senator Comeau: That is the crunch of the problem with the clawback. That is exactly what the recipient provinces are trying to get across to the federal government. There is no incentive. As a matter of fact, there is a disincentive to develop offshore resources for provinces during the transition stage, that is, from becoming a recipient province to a contributing province, if the

gouvernement fédéral ne peut absolument pas continuer de verser les paiements pour des programmes dont la croissance est plus rapide que l'économie et ses propres recettes.

C'est la référence. Même si l'Alberta n'est plus incluse dans la norme, si l'économie de l'Ontario croît beaucoup plus vite que celle du reste du pays, cela peut provoquer une progression de la péréquation plus rapide que la capacité du gouvernement fédéral de payer.

Le sénateur Comeau: Même s'il n'y a pas de dispositions de récupération comme telles dans le projet de loi, le problème des provinces bénéficiaires qui accroissent leurs recettes afin de devenir prospères a été soulevé dans certains milieux. D'après ce que je comprends, tous les premiers ministres et les ministres des Finances du Canada acceptent de discuter de récupération. Les provinces bénéficiaires les plus favorisées actuellement seraient Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse.

Compte tenu que certains ministres sont si empressés d'en discuter, et qu'il y a une telle volonté de la part de tous les premiers ministres de discuter de récupération, et compte tenu que vous faites partie de la Direction générale des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, pourquoi n'adoptez-vous pas tout simplement cette disposition? Pourquoi ne pas discuter de cette disposition de récupération et envisager que ces provinces deviennent prospères?

Mme Peterson: Vous pourriez peut-être poser la question au ministre des Finances lorsqu'il comparaitra ici jeudi. Je sais que lors de ses récentes visites aux provinces, il a rencontré ses homologues et que la question de la récupération a effectivement été discutée.

Cette question est essentielle.

Premièrement, certains commentateurs et certains articles de journaux que j'ai lus proposent que Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse ne conservent pas leurs recettes tirées de l'exploitation pétrolière au large des côtes. Bien que la propriété de telles recettes soit discutable, le gouvernement fédéral a convenu que les provinces de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse pourraient percevoir les redevances qu'elles veulent sur ces recettes et que ces recettes leur appartiendront. Ainsi, le gouvernement fédéral ne retire pas lui-même les recettes tirées de l'exploitation pétrolière au large des côtes.

Lorsque les recettes d'une province qui reçoit de la péréquation augmentent, pour quelque raison que ce soit, et pour que ce soit équitable pour toutes les provinces, ses paiements de péréquation diminuent. Effectivement, ils diminuent de 100 cents au dollar. C'est pour s'assurer que la péréquation est accordée à toutes les provinces par tête d'habitant et selon exactement la même norme. Si on ne tient pas compte que certaines provinces se débrouillent mieux, ces provinces auront un niveau de vie plus élevé que d'autres.

Le sénateur Comeau: C'est là qu'est le noeud gordien du problème en ce qui concerne la récupération. C'est exactement le message que les provinces bénéficiaires essaient de faire passer au gouvernement fédéral. Il n'y a pas de mesure incitative. En fait, c'est le contraire, on n'encourage pas les provinces à exploiter les ressources au large des côtes durant l'étape de transition entre

federal government says, "We will take back, dollar for dollar, every dollar you earn." There is a disincentive for those provinces to develop the offshore resources as they should. What these recipient provinces are saying is that they should be encouraged to stand on their own feet and to get to the stage where they can become contributing provinces. Then they say that they will contribute as the federal government sees fit.

I know it was a different regime back in the 1950s and early 1960s when Alberta was developing its resource. In fact, the regime at that point allowed Alberta to use its revenues to reinvest in other sectors. As a result, it became a contributing province, something for which we thank Alberta.

We have provinces in Atlantic Canada which have the potential to become contributing provinces. We may be limiting their capability to do so.

Ms Peterson: It was for reasons like the ones you just articulated so well that, when Nova Scotia and Newfoundland were anticipating the development of offshore resources, two special accords were put in place, one for each province. They were to deal with exactly this issue. The result was that, on a transitional basis, the revenues received from offshore development would be partly ignored on a declining basis over the transition period for the very reason that you mentioned. As well, there was special economic development money that the federal government gave to those two provinces as part of those accords. Transitional arrangements were put in place.

Subsequent to that, the federal government put in place something that is known by the peculiar name of the "generic solution." It is the special treatment, if you wish, that Newfoundland and Nova Scotia are now taking advantage of with respect to their offshore developments. Instead of increased revenues in provincial coffers decreasing equalization 100 cents on the dollar, the generic solution provides that the decrease be only 70 cents on the dollar. I say "only 70 cents on the dollar." People could argue that it should be much more than that. You would have to speak to other provinces who receive equalization and ask them what they think of a province which, because it happens to have offshore revenues, only sees their equalization go down 70 cents on the dollar, whereas they, when they attract economic development of other types, see their equalization go down 100 cents on the dollar.

That would give you a different picture. Indeed, I am sure you will have the opportunity to find out how other provinces look at this issue of the clawback.

Senator Comeau: We certainly will. It has been suggested by certain provincial Liberal members of Parliament that the problem in Nova Scotia is not with equalization. They say that, in fact, the problem is the debt that the province has accumulated over the last many years. Is that the position of your branch of the Department of Finance? Is the position of the Government of

l'état de province bénéficiaire et de province contributrice, si le gouvernement fédéral dit: «Nous allons reprendre, dollar pour dollar, chaque dollar que vous gagnez.» Ces provinces sont dissuadées d'exploiter les ressources au large des côtes comme elles devraient le faire. En réalité, elles veulent être encouragées à se tenir debout et à devenir des provinces contributrices. Elles contribueraient alors selon ce que le gouvernement fédéral jugera équitable.

Je sais que le régime était différent dans les années 50 et au début des années 60 au moment où l'Alberta exploitait ses ressources. En fait, le régime à ce moment-là permettait à l'Alberta d'utiliser ses recettes pour réinvestir dans d'autres secteurs. Ainsi, elle est devenue une province contributrice, et on l'en remercie.

Il y a des provinces dans la région de l'Atlantique qui ont le potentiel pour devenir des provinces contributrices. On les empêche peut-être de le faire.

Mme Peterson: C'est pour des motifs comme ceux que vous venez de si bien préciser que lorsque la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve prévoyaient l'exploitation des ressources au large des côtes, deux accords spéciaux ont été conclus, un pour chaque province. Ces accords portaient exactement sur cette question. Et durant une période de transition, on a calculé les recettes tirées de l'exploitation des ressources au large des côtes de façon progressive justement pour la raison dont vous avez parlé. De même, le gouvernement fédéral, dans le cadre de ces accords, a versé à ces deux provinces des crédits spéciaux au titre du développement économique. Des accords de transition ont été conclus.

Par la suite, le gouvernement fédéral a mis en place le mécanisme bizarrement qualifié de «solution générique». Il s'agit du traitement spécial, si vous voulez, dont la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve profitent aujourd'hui en ce qui concerne l'exploitation de leurs ressources au large des côtes. Plutôt que ces recettes accrues dans les coffres provinciaux privent ces provinces de leur part de la péréquation dollar pour dollar, la solution générique prévoit que la diminution sera seulement de 70 cents au dollar. Je dis «seulement 70 cents au dollar». Il y en a qui souhaiteraient que ce soit bien plus. Parlez-en aux provinces qui reçoivent de la péréquation et demandez-leur ce qu'elles pensent d'une province qui, disposant de recettes tirées de l'exploitation des ressources au large des côtes, ne voit sa péréquation diminuer que de 70 cents au dollar alors qu'elles-mêmes, bénéficiant d'autres influx économiques, sont pénalisées de 100 cents au dollar.

Vous verriez l'image d'un angle différent. En fait, je suis certaine que vous pourrez constater comment d'autres provinces envisagent la question de la récupération.

Le sénateur Comeau: Nous en aurons l'occasion. Certains députés libéraux provinciaux ont prétendu que le problème de la Nouvelle-Écosse n'est pas un problème de péréquation. À leur avis, le problème est la dette que la province a accumulée au cours des dernières années. Est-ce que votre direction du ministère des Finances est d'accord? Le gouvernement du Canada estime-t-il

Canada that the problem in Nova Scotia is a debt problem rather than what might be considered an equalization problem?

Ms Peterson: Nova Scotia has high debt servicing costs. However, the equalization program brings every province that is below a certain standard up to that standard. Provinces then make their own choices about how they spend, how much they spend and how much debt they secure. I really have no comment on that.

Senator Bolduc: The CHST and equalization programs amount to approximately \$34 billion. I understand that the total amount of transfers to the provinces and territories amounts to something in the order of \$40 billion. The remaining \$7-billion accounts for grants given by the federal government for agriculture, or other types of grants.

Ms Peterson: When we give figures on transfers to provinces, we always include the value of the CHST tax points. The numbers you have cited do not.

When I talk about the major transfers, I am talking only about CHST, equalization and territorial financing, not agriculture or anything else.

Senator Bolduc: That is what I meant. The total of what you are talking about is approximately \$33 billion. I understand that the federal government gives about \$40 billion to the provincial governments. For which purposes are the remaining \$7 billion given?

Ms Peterson: The total cash transfers of the three that I mentioned this year are about \$30.4 billion.

Senator Bolduc: Another \$7 billion is transferred.

Ms Peterson: There is another \$1.8 billion in small transfers, but that does not bring us up to \$40 billion.

It is \$44 billion with tax points. I do not end up with a 40 number.

Senator Bolduc: You mentioned it in your own presentation. You stated that the federal government transfers approximately \$40 billion annually to the provinces and territories.

Ms Peterson: That includes tax points.

Senator Bolduc: Why is it that the basic standard for comparison in the calculation of transfer payments includes only five provinces? Why not all ten?

Ms Peterson: There used to be a ten-province standard for equalization. However, because of the volatility of revenues in Alberta, the standard would swing up and down. The provinces want to have some stability in their transfers. While it was nice when Alberta's revenues went up and therefore equalization went up, it was not so nice when Alberta's revenues went down and equalization went down. The lack of stability with the ten-province standard, because Alberta was in it, was one issue.

que le problème de la Nouvelle-Écosse est un problème de dette plutôt que ce qui pourrait être considéré comme un problème de péréquation?

Mme Peterson: Le coût du service de la dette de la Nouvelle-Écosse est élevé. Cependant, le programme de péréquation aide chaque province à équilibrer son niveau de vie. Les provinces ont alors le choix de la façon de dépenser, du montant qu'elles dépensent et de l'amortissement de leur dette. Je n'ai vraiment rien à dire là-dessus.

Le sénateur Bolduc: Le TCSPS et les programmes de péréquation s'élèvent à environ 34 milliards de dollars. Je crois que le total des transferts accordés aux provinces et territoires est de l'ordre de 40 milliards de dollars. Les 7 autres milliards consistent en subventions du gouvernement fédéral pour l'agriculture ou d'autres types de subventions.

Mme Peterson: Lorsque nous donnons des chiffres sur les transferts aux provinces, nous incluons toujours la valeur des points d'impôt au titre du TCSPS. Dans les chiffres que vous venez de citer, il n'en est pas question.

Lorsque je parle de transferts majeurs, il ne s'agit que du TCSPS, de la péréquation et du financement territorial, pas de l'agriculture ou d'autres choses.

Le sénateur Bolduc: C'est ce que je voulais dire. Le total que vous citez se situe aux environs de 33 milliards de dollars. Je crois que le gouvernement fédéral donne environ 40 milliards de dollars aux gouvernements provinciaux. À quelles fins les 7 milliards qui restent sont-ils utilisés?

Mme Peterson: Le total des transferts en espèces des trois types dont j'ai parlé est d'environ 30,4 milliards de dollars cette année.

Le sénateur Bolduc: Une autre tranche de 7 milliards est transférée.

Mme Peterson: Il y a une autre tranche de 1,8 milliard de dollars pour les petits transferts, mais cela n'atteint pas 40 milliards de dollars.

C'est 44 milliards de dollars avec points d'impôt. Je n'arrive pas au chiffre de 40.

Le sénateur Bolduc: Vous en avez parlé dans votre déclaration. Vous avez dit que le gouvernement fédéral transfère environ 40 milliards de dollars par année aux provinces et territoires.

Mme Peterson: Incluant les points d'impôt.

Le sénateur Bolduc: Pourquoi est-ce que la norme de base pour la comparaison dans le calcul des paiements de transfert n'inclut que cinq provinces? Pourquoi ne pas prendre les dix?

Mme Peterson: Il y avait auparavant une norme de péréquation incluant les dix provinces. Mais en raison de la fluctuation des recettes en Alberta, la norme subissait de grands écarts. Les provinces veulent avoir une certaine stabilité dans leurs transferts. C'était parfait quand les recettes de l'Alberta augmentaient et que la péréquation suivait, mais le contraire était décevant. L'absence de stabilité que procurait cette norme incluant les dix provinces constituait un problème avec la présence de l'Alberta.

The other issue was, in the late 1970s, because Alberta was in the standard and oil prices were sky high, Ontario was close to becoming an equalization-receiving province. They did not want to be an equalization-receiving province. It did not make sense in the Canadian economy for that to occur. The way to get around the huge volatility of revenues in Alberta was to take Alberta out of the standard. Once you took Alberta out of the standard, then the other provinces wanted to balance it and to take some of the low-revenue provinces out of the standard. That resulted in the four Atlantic provinces being taken out of the standard, and you had the five middle provinces left. It was a balancing that ended up with five provinces out of the standard.

Senator Bolduc: That is a good rationalization. Why is it that the property tax contribution is taken into account in establishing relative wealth? Among the 30 or 25 various types of revenues, you include property tax. You do not include it at the market rate.

Ms Peterson: Thirty-three different tax bases enter into the equalization program to ensure that we are measuring the relative capacity of the provinces to raise revenues on as fair a basis as possible. It has to be as comprehensive as possible.

Senator Bolduc: This is a municipal tax.

Ms Peterson: We include municipal taxes in equalization, along with provincial taxes. Provinces could decide whether it is the municipalities that collect property taxes or the provinces that collect property taxes. We make no distinction. Again, in the name of comprehensiveness and fairness, property taxes can be collected by either level of government and can be used for various purposes. To be fair, it has to be taken into account. It is in the name of comprehensiveness and fairness that property taxes are taken into account.

The Chairman: We heard from senators from Nova Scotia and Quebec. To go to another recipient province, I would introduce Senator Doody who used to be treasurer of Newfoundland.

Senator Doody: I would like to ask a supplementary to Senator Comeau's question on the clawback. The discussion centred on the offshore revenues. It can be argued that the federal government had been overly generous in allowing the provinces to take anything because of the Supreme Court decision, for which I have no sympathy at all.

I think a bigger problem relates to the on-shore resources that have the same negative effect on the revenue of a province. It is probable, in my opinion, that the Voisey's Bay project would now be underway if the Province of Newfoundland had sufficient incentive to come to a deal with the owners. The loss in equalization would be in excess of 80 per cent of the revenues they hope to obtain from the resource. It is hardly worth getting into the political nightmare of passing over an unrefined resource to an outside company for a relative pittance in terms of the aggregate accrual to the treasury. It is not that the federal government would take the revenues from the Voisey's Bay project, but the decrease in equalization would be dramatic. I

L'autre problème, c'est qu'à la fin des années 70, parce que l'Alberta était incluse dans la norme et que les prix du pétrole étaient extrêmement élevés, l'Ontario était sur le point de devenir une province bénéficiaire de la péréquation. Elle ne le voulait pas. Sur le plan de l'économie canadienne, cela n'avait pas de sens. La façon de contourner l'extrême fluctuation des recettes en Alberta était de retirer l'Alberta de la norme. Ensuite, les autres provinces voulurent établir un équilibre et retirer de la norme certaines des provinces à revenus faibles. Les quatre provinces de l'Atlantique ont alors été retirées de la norme et on s'est retrouvés avec les cinq provinces du centre. C'est un équilibre qui s'est soldé par le fait que cinq provinces ont été retirées de la norme.

Le sénateur Bolduc: C'est une bonne rationalisation. Pourquoi est-ce que la contribution au titre de l'impôt foncier est prise en compte dans l'établissement de la richesse relative? Parmi les 25 ou 30 types divers de recettes, vous incluez l'impôt foncier. Vous ne l'incluez pas au taux du marché, cependant.

Mme Peterson: Trente-trois matières imposables différentes sont prises en compte dans le programme de péréquation pour nous assurer que nous mesurons la capacité relative des provinces à générer des recettes le plus équitablement possible. Cela doit être le plus exhaustif possible.

Le sénateur Bolduc: C'est un impôt municipal.

Mme Peterson: Nous incluons les taxes municipales dans la péréquation, tout comme les taxes provinciales. Les provinces pourraient décider s'il appartient aux municipalités ou à elles-mêmes de percevoir l'impôt foncier. Nous ne faisons aucune distinction. Là encore, au nom de l'exhaustivité et de l'équité, les impôts fonciers peuvent être perçus par l'un ou l'autre des paliers de gouvernement et utilisés à diverses fins. Pour être équitables, il faut en tenir compte. C'est au nom de l'exhaustivité et de l'équité que les impôts fonciers sont pris en compte.

Le président: Nous avons entendu des sénateurs de la Nouvelle-Écosse et du Québec. Pour donner la chance à une autre province bénéficiaire, je vous présente le sénateur Doody qui était autrefois trésorier de Terre-Neuve.

Le sénateur Doody: J'aimerais poser une question supplémentaire à celle du sénateur Comeau concernant la récupération. La discussion a porté sur les recettes provenant de l'exploitation des ressources au large des côtes. Certains diront que le gouvernement fédéral a été trop généreux en permettant aux provinces de prendre quoi que ce soit à cause de la décision de la Cour suprême, pour laquelle je n'ai aucune sympathie.

Je pense que les ressources côtières, qui ont le même effet négatif sur les recettes d'une province, sont un problème plus important. À mon avis, le projet de Voisey's Bay serait probablement en cours si Terre-Neuve avait été suffisamment encouragée à conclure une entente avec les propriétaires. La perte de péréquation pourrait être de plus de 80 p. 100 des recettes qu'elle espère tirer de cette ressource. Ça ne vaut pratiquement pas la peine de se lancer dans un casse-tête politique qui consisterait à transmettre une ressource non raffinée à une société étrangère pour une pittance relative en faveur du Trésor. Ce n'est pas que le gouvernement fédéral retirerait les recettes du projet de Voisey's Bay, mais la diminution de la péréquation serait

think an argument can be made, from a legal sense, that the offshore is a federal resource, but the same cannot be said for on-shore natural resources. I suppose this discussion would be better held when the minister is here because this is more political than administrative. If the witness does not wish to comment on that, I understand, and we will leave it where it is.

I seem to remember that there were a great deal fewer components in the equalization formula when it was first introduced and even subsequently. Something tells me that there were 14 components in it at one point. I understand there are now more than 30. I do not expect you to have it in front of you right now, but I would appreciate seeing what additional components have been added to the formula. It seems to me that they have just about everything in there now. I cannot think of 33 different revenue items that the Province of Newfoundland collects.

Ms Peterson: Mr. Vermaeten is preparing a list for you. There are new sources of revenues, like gaming and video lottery terminals.

Senator Doody: I think the formula was based not actually on the revenues that accrued to a province but the capacity of the province to raise revenue. The formula was used to determine whether Nova Scotia or Newfoundland, or whoever is taxing this, was obtaining sufficient revenue from a given resource, or whether they had been too generous to the citizens.

Ms Peterson: You are right.

Senator Doody: Could you explain some of the basics of this esoteric formula known as equalization?

Ms Peterson: I will explain the principle behind the point you made. The equalization program is meant to bring a province up to a certain standard based on what revenues they can raise if they apply average tax rates.

Senator Doody: It is not an equal standard. It is a reasonably comparable standard.

Ms Peterson: No, it is an equal standard so that reasonably comparable services can be provided across the county. It is an absolutely equal, per-capita standard.

You do not just consider what a province collects in taxes or how much it raises, because then you could, through the equalization program, penalize high tax effort and reward low tax effort, and that would not be fair. If an equalization-receiving province imposed lower-than-average personal income taxes, you would not want the equalization program to top that up. That would not be fair.

Senator Bolduc: You assume a reasonable taxation rate by the provinces.

Ms Peterson: An average.

Senator Doody: Does the federal Department of Finance decide what is reasonable?

dramatique. Je pense que l'on pourrait plaider, au sens juridique, que les ressources au large des côtes sont du ressort fédéral, mais non pas les ressources côtières. Je suppose qu'il sera préférable d'aborder cette question lorsque le ministre sera là parce que c'est un enjeu qui est plus politique qu'administratif. Si le témoin ne souhaite pas faire de commentaires, je comprendrai, et on s'arrêtera là.

Il me semble me souvenir qu'il y avait beaucoup moins de composantes dans les premières versions de la formule de péréquation. Je crois me rappeler qu'il y avait 14 composantes à un moment donné. Je crois qu'il y en a plus de 30 maintenant. Je ne m'attends pas à ce que vous les ayez toutes devant les yeux actuellement, mais j'aimerais voir quelles composantes ont été ajoutées à la formule. Il me semble qu'on a pratiquement tout mis là-dedans maintenant. Je n'arrive pas à penser aux 33 postes de recettes différentes que la province de Terre-Neuve perçoit.

Mme Peterson: M. Vermaeten prépare une liste à votre intention. Il y a de nouvelles sources de recettes, comme les paris et les loteries-vidéo.

Le sénateur Doody: Je crois que la formule a été basée non pas sur les recettes qui reviennent à une province, mais sur la capacité de la province de percevoir des recettes. La formule a été utilisée pour déterminer si la Nouvelle-Écosse ou Terre-Neuve, ou quiconque impose une taxe, tirait suffisamment de recettes d'une ressource donnée ou si elle avait été trop généreuse envers les citoyens.

Mme Peterson: Vous avez raison.

Le sénateur Doody: Pourriez-vous expliquer certains des éléments de base de cette formule ésothérique que l'on appelle la péréquation?

Mme Peterson: Je vais expliquer le principe qui sous-tend le point que vous avez soulevé. Le programme de péréquation est conçu pour amener une province à un certain niveau en fonction des recettes qu'elle peut générer si elle applique un taux d'imposition moyen.

Le sénateur Doody: Ce n'est pas une norme égale. C'est une norme raisonnablement comparable.

Mme Peterson: Non, c'est une norme égale qui permet que des services de qualité raisonnablement comparable soient offerts dans tout le pays. C'est une norme absolument égale établie en fonction de chaque habitant.

On ne tient pas uniquement compte de ce qu'une province perçoit en taxes ou de combien elle perçoit, parce que le programme de péréquation pénaliserait alors les provinces qui perçoivent des impôts élevés et récompenserait celles qui en perçoivent peu, et cela ne serait pas équitable. Si une province bénéficiaire de la péréquation exigeait des taux d'impôt personnel inférieurs à la moyenne, on ne voudrait pas que le programme de péréquation vienne compenser le reste. Cela ne serait pas juste.

Le sénateur Bolduc: Vous supposez un taux d'imposition raisonnable de la part des provinces.

Mme Peterson: Une moyenne.

Le sénateur Doody: Est-ce que le ministère fédéral des Finances décide de ce qui est raisonnable?

Ms Peterson: No, we do not.

Senator Doody: Who decides that? What if a province wants to use a tax break as an incentive?

Ms Peterson: This is the magic of the equalization program. No value judgments like that are made. We look at what provinces actually do tax and take an average. It is an objective, certifiable fact that we use. No judgments are made.

Senator Doody: The average of the five provinces?

Ms Peterson: No, of all the provinces.

Senator Doody: All ten provinces?

Ms Peterson: Yes. The norm is what is happening in the country. No judgment is involved in that at all.

If an equalization province wants to apply higher tax rates than average, they will still get equalization as if they had average rates. They will get equalization, and a little bit more from their higher tax rate; and the reverse applies as well.

Senator Doody: If you use the average for equalization purposes, how does the generous tax regime of Alberta impact on the far more Draconian tax regime of a province like Newfoundland?

Ms Peterson: It all enters into calculating the average; and that is that.

Senator Doody: There is no provincial sales tax in Alberta. Is that correct?

Ms Peterson: That is right.

Senator Banks: Never has been. Never will be.

Senator Doody: You may see it in the Red Book sometime. Then we will know it has changed.

Ms Peterson: Do you want to know what the 33 tax bases are?

Senator Doody: You need not read them out.

Ms Peterson: It is what the provinces choose to tax. We only measure what they choose to tax.

Senator Doody: It is not their capacity really, it is their actual tax.

Mr. Vermaeten: It is their capacity, based on what they are actually doing. For example, right now we do not have a base for an inheritance tax or a wealth tax because provinces do not tax that. If one day they choose to do so, then that would be an additional base that we would need to add. It is based on what provinces are actually doing. There are different ways to categorize it, but it works out to 33 taxes. The major taxes such as personal income tax, corporate income tax, sales tax and property tax make up a large part of the entitlements. Then there are other

Mme Peterson: Non.

Le sénateur Doody: Qui prend cette décision? Qu'advient-il si une province veut utiliser un allègement fiscal comme mesure incitative?

Mme Peterson: C'est là que s'opère la magie du programme de péréquation. On ne pose aucun jugement de valeur comme ceux-là. Nous calculons ce que les provinces imposent effectivement et nous établissons une moyenne. C'est un fait objectif, vérifiable, que nous utilisons. On ne porte pas de jugements.

Le sénateur Doody: La moyenne des cinq provinces?

Mme Peterson: Non, de toutes les provinces.

Le sénateur Doody: De toutes les dix provinces?

Mme Peterson: Oui. La norme, c'est ce qui se passe dans le pays. Il n'y a pas de jugement là-dedans.

Si une province bénéficiaire de la péréquation veut appliquer des taux d'imposition plus élevés que la moyenne, elle recevra quand même de la péréquation comme si elle avait imposé des taux moyens. Elle obtiendra de la péréquation, et un peu grâce à son taux d'imposition plus élevé; le contraire s'applique également.

Le sénateur Doody: Si vous utilisez la moyenne à des fins de péréquation, en quoi le généreux régime fiscal de l'Alberta a-t-il des répercussions sur le régime beaucoup plus draconien d'une province comme Terre-Neuve?

Mme Peterson: Tout cela entre dans le calcul de la moyenne, c'est ainsi que ça se passe.

Le sénateur Doody: Il n'y a pas de taxe de vente provinciale en Alberta. Est-ce exact?

Mme Peterson: C'est exact.

Le sénateur Banks: Il n'y en a jamais eu et il n'y en aura jamais.

Le sénateur Doody: Ça va peut-être apparaître dans le Livre rouge à un moment donné. On saura alors que les choses ont changé.

Mme Peterson: Voulez-vous savoir ce que sont les 33 matières imposables?

Le sénateur Doody: Vous n'avez pas besoin de les lire à haute voix.

Mme Peterson: C'est ce que les provinces choisissent de taxer. Nous ne mesurons que cela.

Le sénateur Doody: Ce n'est pas vraiment leur capacité, mais leur taux d'imposition effectif.

M. Vermaeten: C'est leur capacité, basée sur ce qu'elles font en réalité. Par exemple, actuellement, ni la taxe sur les successions ni la taxe sur la richesse ne font partie des matières imposables parce que les provinces n'imposent pas cela. Si elles décidaient de le faire, à ce moment-là, cela deviendrait une matière additionnelle que nous devons ajouter. C'est fondé sur ce que les provinces imposent en réalité. Il y a différentes façons d'établir des catégories, mais on arrive à 33 taxes. Les taxes les plus importantes comme l'impôt sur le revenu personnel, l'impôt sur

items, some of which are prevalent in some provinces and not in others.

For example, we now have 11 oil and gas bases. Each one takes into account the different types of taxes because provinces are levying different royalties on old oil, new oil, heavy oil, mined oil, natural gas, and so on. There are two offshore bases, four different kinds of mining bases for asbestos, potash, metals and coals. There are 17 bases for natural resources. Some of the new ones are gaming and ticket lotteries. Just about everything is there, including insurance premiums, tobacco taxes, diesel taxes, gas taxes and vehicle registration. It quickly adds up to 33, and it will change over time as provinces adopt different taxing practices.

Senator Bolduc: How do you calculate the relative weight of each?

Mr. Vermaeten: It is based on the revenues. The basic equalization payments will come from the large tax bases, like the personal income tax, the sales tax and the property tax base, which I am sure make up two-thirds of the entitlements.

Senator Bolduc: The relative weight is different for each province. For example, I gather that Saskatchewan does not have the same relative weight of the various taxes as Ontario.

Mr. Vermaeten: That is correct. We measure the capacity of each base independently. For example, with oil and gas, we estimate that provinces can raise \$100, which is the national average per capita, and then we consider each province. A province like Saskatchewan can obviously raise much more than \$100 — or whatever the number is, \$1,500 per capita — so we take that into account, while a province like Prince Edward Island does not have oil and gas revenue so their capacity would be measured as zero.

Senator Doody: All the provinces do not have the 33 bases though?

Mr. Vermaeten: We measure the capacity of all bases but, for many it is zero. You do not find asbestos in every province, and the same is true for sales tax. We always measure their capacity. When we measure the sales tax capacity in Alberta, we calculate how much they could raise if they levied the national average tax rate. It is always based on average taxing practices. We measure each base.

Senator Doody: It is a value judgment to that extent. For your calculation purposes, you decide how much Alberta could raise if it put in a sales tax.

Mr. Vermaeten: It is based on a formula. It is not officials making value judgments. We discuss how to measure that capacity with the provinces. Statistics Canada provides the sales figures, and it is simply a matter of taking those sale figures and

les sociétés, la taxe de vente et l'impôt foncier constituent une grande partie de ces éléments. Et il y a d'autres matières à taxation propres à certaines provinces et pas à d'autres.

Par exemple, il existe maintenant 11 matières imposables pétrolières et gazières. Chacune tient compte des différents types de taxes parce que les provinces perçoivent des redevances différentes sur le pétrole usé, le pétrole neuf, le pétrole lourd, le pétrole exploité, le gaz naturel, et ainsi de suite. Il y a deux bases pour les ressources au large des côtes, quatre types différents de bases minières pour l'amiante, la potasse, les métaux et le charbon. Il y a 17 bases pour les ressources naturelles. De nouvelles bases incluent les paris et les billets de loterie. Pratiquement tout est inclus, y compris les primes d'assurance, les taxes sur le tabac, sur le diesel, sur l'essence et l'immatriculation des véhicules. On en arrive rapidement à 33, et cela va changer avec le temps au fur et à mesure que les provinces adopteront des pratiques fiscales différentes.

Le sénateur Bolduc: Comment calculez-vous le poids relatif de chacune?

M. Vermaeten: Par les recettes. Les paiements de base au titre de la péréquation refléteront les grandes matières imposables, comme l'impôt sur le revenu personnel, la taxe de vente et la taxe foncière, qui composent certainement les deux tiers des éléments.

Le sénateur Bolduc: Le poids relatif est différent pour chaque province. Par exemple, je suppose que la Saskatchewan n'a pas le même poids relatif que les diverses taxes de l'Ontario.

M. Vermaeten: C'est exact. Nous mesurons la capacité de chacune indépendamment. Par exemple, en ce qui concerne le pétrole et le gaz, nous estimons que les provinces peuvent percevoir 100 \$, qui est la moyenne nationale par habitant, et ensuite nous examinons chaque province. De toute évidence, une province comme la Saskatchewan peut percevoir beaucoup plus de 100 \$ — peu importe le chiffre, 1 500 \$ par habitant — donc on en tient compte, alors qu'une province comme l'Île-du-Prince-Édouard n'a pas de recettes pétrolières et gazières, et sa capacité sera évaluée à zéro.

Le sénateur Doody: Mais toutes les provinces n'ont pas les 33 matières imposables, cependant?

M. Vermaeten: Nous mesurons la capacité de toutes les matières imposables, mais pour nombre d'entre elles, c'est zéro. Il n'y a pas d'amiante dans toutes les provinces. La même chose pour la taxe de vente. Nous mesurons toujours leur capacité. Lorsque nous mesurons la capacité d'imposer une taxe de vente en Alberta, nous déterminons combien elle pourrait percevoir si elle exigeait le taux d'imposition moyen à l'échelle nationale. Cela est toujours fondé sur les pratiques fiscales moyennes. Nous mesurons chaque matière imposable.

Le sénateur Doody: Dans ce cas-là, vous portez un jugement de valeur. Pour les fins de votre calcul, vous décidez combien l'Alberta pourrait percevoir si elle imposait une taxe de vente.

M. Vermaeten: On utilise une formule. Ce ne sont pas les fonctionnaires qui portent des jugements de valeur. Nous discutons de la façon de mesurer cette capacité avec les provinces. Statistique Canada fournit les données sur les ventes et il s'agit

calculating that at, say, 7 per cent, they could raise a certain amount.

Senator Doody: You can call it what you like but the fact remains that you still imagine that Alberta could raise a certain amount in sales tax if it applied a certain rate.

Mr. Vermaeten: We use the word "simulate" rather than "imagine." We simulate a national average tax rate that is determined, which is the simple average of all the provinces. If the national average tax rate is 7 per cent, we calculate how much Alberta could raise, or Saskatchewan, regardless of their actual rate. That is true for all provinces. We take one uniform rate and calculate, if they levied a certain amount, how much they would raise. That is based on the data Statistics Canada provides.

Senator Bolduc: The underground economy is believed to make up 15 per cent of the Canadian economy. Do you think that operates in every province? Do you take account of that? We know that it exists. What do you do about that?

Mr. Vermaeten: We only work with the data provided by Statistics Canada.

Ms Peterson: I receive delegations from various countries that come to Canada to learn how the equalization program operates. Unless you have a very good statistical agency that is respected by all parties, there cannot be an equalization program because it is not based on a whim, imagination, or any such thing. Statistics Canada is respected not only by all the provinces but also worldwide. It produces the data upon which the calculations are made. We know the average from their data, and we know the sales, from their data. It is thanks to this that we can run a sophisticated program like equalization in Canada. It is very complex and sophisticated, and this is all done in an effort to be fair and objective.

Senator Stratton: How many people understand equalization in this country? Does anyone else understand it other than you three? I am joking, of course.

Ms Peterson: Yes, but I think that many people understand the principle. It is a highly regarded program, and when you get down into the 33 tax bases and how they function, two people at this end of the table understand that, not three.

We do all this in a goldfish bowl. This is approaching an \$11-billion program, and the provinces are there every step of the way, obviously with their eyes glued to the program because it means so much to them financially. We do all this in a goldfish bowl. They have their experts, and we have ours.

Senator Stratton: Many people seem to be making forecasts of the economies of Nova Scotia and Newfoundland. Do you, as a matter of policy, do any forecasting to evaluate the various scenarios? Do you consider variations?

simplement de prendre ces chiffres et de calculer, disons, 7 p. 100, ce qui pourrait donner un certain montant.

Le sénateur Doody: Vous pouvez bien dire ce que vous voulez, mais il n'en demeure pas moins que vous imaginez quand même que l'Alberta pourrait percevoir un certain montant en taxe de vente si elle appliquait une telle taxe.

M. Vermaeten: Nous utilisons le terme «simuler» plutôt que «imaginer». Nous simulons un taux national moyen de taxe déterminé, c'est-à-dire la moyenne simple de toutes les provinces. Si le taux moyen national de taxe est de 7 p. 100, nous calculons ce que l'Alberta pourrait percevoir, ou la Saskatchewan, peu importe leur taux réel. Il en va de même pour toutes les provinces. Nous prenons un taux uniforme et nous évaluons, si l'impôt était perçu à un certain montant, combien elle pourrait percevoir. Nous nous basons sur les données de Statistique Canada.

Le sénateur Bolduc: On dit que l'économie souterraine constitue 15 p. 100 de l'économie canadienne. Croyez-vous que cela existe dans toutes les provinces? En tenez-vous compte? Nous savons que cela existe. Que faites-vous à ce sujet-là?

M. Vermaeten: Nous ne travaillons qu'avec les données fournies par Statistique Canada.

Mme Peterson: Je reçois des délégations de divers pays qui veulent connaître le fonctionnement du programme de péréquation. Un programme de péréquation ne peut exister sans l'appui de statistiques rigoureuses auxquelles adhèrent toutes les parties. Ce n'est ni la fantaisie ni l'imagination qui alimente les données de la péréquation. Et Statistique Canada est respectée non seulement par toutes les provinces, mais dans le monde entier. Elle produit les données sur lesquelles les calculs sont basés. Nous calculons les moyennes grâce à ses données, nous connaissons les ventes grâce à ses données. Statistique Canada nous permet d'exploiter un programme sophistiqué comme le programme de péréquation au Canada. Il est très complexe et détaillé, et tous ces efforts ont pour but d'être équitables et objectifs.

Le sénateur Stratton: Combien de gens comprennent la péréquation au Canada? Est-ce qu'il y en a d'autres que vous trois qui comprennent cela? Je blague, bien sûr.

Mme Peterson: Je pense que beaucoup de gens en comprennent le principe. C'est un programme très respecté. Mais lorsqu'on arrive aux 33 matières imposables et à leur intrication, il y a à cette extrémité de la table deux personnes qui comprennent, pas trois.

Nous travaillons en toute transparence. Le programme approche les 11 milliards de dollars, et les provinces sont impliquées à toutes les étapes, les yeux littéralement rivés sur le programme parce que la péréquation est essentielle pour elles sur le plan financier. Nous travaillons vraiment en transparence. Les provinces ont leurs experts, nous avons les nôtres.

Le sénateur Stratton: Il y a beaucoup d'experts qui font des prévisions quant aux économies de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve. Avez-vous comme politique de faire des prévisions pour évaluer les divers scénarios? Tenez-vous compte des variations?

Ms Peterson: It is mainly the private sector that does the crystal ball gazing.

Twice a year we estimate what we anticipate equalization will be. The official Estimates come out twice a year, and they change all the time.

Senator Stratton: How far into the future do you try to forecast? Is it a year-to-year basis? Is it five years, two years?

Mr. Vermaeten: Regulations stipulate how we shall do our official forecasts. Official forecasts go out usually toward the end of the five-year legislation. In this case, it would be to the end of 2003-04. That is based on a precise methodology that we have discussed with the provinces. That does not necessarily incorporate all the information, nor does it allow you to do simulations.

We do what-if scenarios and try to anticipate what may happen. Equalization is notoriously difficult to estimate, despite our best efforts and provincial best efforts. It is something that we have been working at for a long time with the provinces. So many factors change. If I knew what the price of oil was going to be, I would not be working here. That is just one of the factors that we must try to determine.

Senator Stratton: As we move down this road, hopefully one of the policy initiatives of the federal government or any government will be to try to make each and every province self-sustaining in one form or another. You can see it happening in Nova Scotia and Newfoundland, particularly with oil.

Is that actually happening, or is that just talk? One gets the sense that that is happening. Hopefully, the governments is working towards the day when equalization is a thing of the past, or is required less and less in each province.

Ms Peterson: If you look back over the last 20 years, the disparities among the provinces have narrowed somewhat. Although they have narrowed, they still exist.

Mr. Vermaeten: Disparities have been reduced. Since we have a moving standard, it is not absolute. We expect to always have a number of provinces, whether it is five, seven or eight, receiving equalization because there is an effort to try to ensure that provinces are able to provide comparable services.

We want provinces to do well, and we do not see equalization as an impediment to development. We do not say we are searching for some kind of end where no province is receiving equalization. In our discussions with the provinces, the provinces are very supportive of equalization. It helps economic development. The provinces have the ability to provide good education, training and health care systems. That leads to more growth in all provinces.

Senator Stratton: The only reason I am suggesting that is that if you try to elevate other provinces and they become have provinces, instead of have-not provinces, then the folks carrying the load will be less outraged at the amount of money they must contribute. If that could possibly happen, that would help everyone.

Mme Peterson: C'est surtout le secteur privé qui utilise la boule de cristal.

Deux fois par année, nous évaluons le contenu de la péréquation. Les prévisions budgétaires sont présentées deux fois par année, et ça change tout le temps.

Le sénateur Stratton: Quelle est l'étendue de vos prévisions? Une année sur l'autre? Cinq ans, deux ans?

M. Vermaeten: Le règlement stipule les modalités de nos prévisions officielles. Les prévisions officielles se font habituellement à la fin du renouvellement de la loi quinquennale. Dans ce cas-ci, ce serait à la fin de 2003-2004. Cela se fait selon une méthodologie précise mise au point avec les provinces. Cela n'inclut pas nécessairement toute l'information et ça n'autorise pas non plus à faire des simulations.

Nous faisons des scénarios et nous essayons de prévoir ce qui pourrait arriver. On sait que la péréquation est difficile à évaluer, malgré nos efforts conjugués avec les provinces. Ça fait longtemps que nous travaillons là-dessus avec les provinces. Tellement de facteurs changent. Si je pouvais prévoir le prix du pétrole, je ne serais pas ici, et ce n'est qu'un des facteurs en jeu.

Le sénateur Stratton: Justement, souhaitons que l'une des initiatives stratégiques du gouvernement fédéral ou d'un autre gouvernement soit de prendre les mesures pour que chaque province devienne autonome d'une façon ou d'une autre. On voit que ça s'en vient en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve, surtout avec le pétrole.

Est-ce véritablement ce qui se produit ou si ce sont simplement des rumeurs? On a l'impression que c'est vrai. Il nous reste à espérer que les gouvernements unissent leurs efforts pour que la péréquation soit un jour un reliquat du passé, ou qu'elle décroisse progressivement dans chaque province.

Mme Peterson: Si vous jetez un regard sur les 20 dernières années, vous constaterez qu'il y a moins de disparités entre les provinces. Moins, mais il y en a encore.

M. Vermaeten: Les disparités ont été réduites. Comme nous avons une norme mobile, elle n'est pas absolue. Nous prévoyons qu'un certain nombre de provinces, cinq, sept ou huit, recevront toujours de la péréquation parce que les efforts tendent à ce que les provinces puissent offrir des services comparables.

Nous voulons que les provinces se tirent bien d'affaire, et nous ne percevons pas la péréquation comme un obstacle au développement. Nous ne prétendons pas viser une date où la péréquation prendra fin. Dans nos pourparlers avec les provinces, ces dernières sont très favorables à la péréquation. Ça facilite leur développement économique. Les provinces ont la capacité d'offrir de bons systèmes d'éducation, de formation et de soins de santé, ce qui accentue le rythme de leur croissance.

Le sénateur Stratton: La seule raison de mon intervention, c'est que si vous essayez d'élever la norme de certaines provinces et qu'elles passent du pire au mieux, à ce moment-là les contribuables qui les supportent apprécieront que leur fardeau diminue. L'atteinte de cet objectif soulagerait tout le monde.

The Chairman: Ms Peterson mentioned the great importance of the equalization program to the provinces. In a previous life I was an adviser, an official, albeit a highly political official, in one of the provincial governments, that of New Brunswick. From time to time, I would accompany the Minister of Finance and officials to New York and such places when we were launching a bond issue.

We participated in due diligence meetings with the bond houses and prospective institutional purchasers of our bonds. Senator Doody also has significant experience as a former provincial treasurer. A question that frequently asked by prospective institutional purchasers concerned the federal equalization program. They attached some importance to the equalization program in terms of their ability to judge our solvency. They would ask about this federal equalization program and how long it would last. They pointed out that it was just a piece of federal legislation.

I suspect the constitutional amendment of 1982 has been helpful to the provinces in that they can indicate to prospective purchasers of their bonds that there is some security beyond mere legislation in terms of the federal government's commitment to equalization.

Ms Peterson, I wanted to ask you how the floor works. What is the formula? We know how the ceiling works. How does the floor work?

Ms Peterson: It protects provinces whose revenues may go up suddenly from one year to the next, usually from some volatile revenue source such as natural resources. As that occurs, and their equalization is supposed to go down dollar for dollar, the floor allows for a transition. If, from one year to the next, your equalization, because of your own increasing wealth in a province, would naturally fall by too much, then the floor will come in and guarantee that equalization will not go down too much. It is a pure transition measure for one year.

The Chairman: When you were at the House of Commons committee, I noted that somebody asked you whether British Columbia was getting close to the stage where it might be an equalization recipient province. I do not want to rain on premier designate Campbell's parade, he is being sworn in this afternoon, but would you care to comment on that issue?

Ms Peterson: British Columbia is getting closer to becoming a recipient of equalization. It is still about \$300 million away from doing so. We will have to wait and see.

The Chairman: What is the significance of the \$300-million figure, Ms Peterson?

Mr. Vermaeten: When we look at their ability to raise revenue, they are at a level which is \$300 million above the five-province standard at which point they would start receiving equalization. If their revenues were to drop significantly relative to other provinces, then they would be entitled to equalization.

Le président: Mme Peterson a souligné la grande valeur que revêt le programme de péréquation pour les provinces. Dans une vie antérieure, j'ai été conseiller, fonctionnaire, très politisé de surcroît, dans un gouvernement provincial, au Nouveau-Brunswick. À l'occasion, j'accompagnais le ministre des Finances et les fonctionnaires à New York, ou ailleurs où nous allions lancer une émission d'obligations.

Nous avons participé consciencieusement à des réunions avec les maisons obligataires et les futurs acheteurs institutionnels de nos obligations. Le sénateur Doody a aussi beaucoup d'expérience en tant qu'ancien trésorier provincial. L'une des questions que nous posaient souvent les acheteurs éventuels concernait le programme fédéral de péréquation. Ils y attachaient une certaine importance parce qu'il leur permettait de juger de notre solvabilité. Ils nous interrogeaient sur ce programme fédéral et sur sa pérennité, faisant remarquer que c'était simplement une mesure législative fédérale.

Je crois que la modification constitutionnelle de 1982 a été bénéfique aux provinces. Elles peuvent maintenant rassurer les acheteurs potentiels de leurs obligations parce que le gouvernement fédéral a enchâssé la péréquation plus fermement que dans une simple loi.

Madame Peterson, je voulais vous interroger sur le plancher. Quelle est la formule? Nous savons comment le plafond fonctionne, mais pas le plancher.

Mme Peterson: Le plancher protège les provinces dont les recettes pourraient augmenter soudainement d'une année à l'autre, habituellement contre une source de recettes volatile comme les ressources naturelles. Si cela se produit, et que la péréquation retranche dollar pour dollar, le plancher permet une certaine transition. Si d'une année à l'autre, une province bénéficie d'une prospérité temporaire et risque d'être pénalisée par une forte chute de la péréquation, le plancher amortirait alors la chute à un niveau acceptable. C'est simplement une mesure de transition pour une année.

Le président: Lorsque vous avez comparu devant le comité de la Chambre des communes, j'ai noté qu'on vous a demandé si la Colombie-Britannique ne serait pas sur le point de devenir une province bénéficiaire de la péréquation. Je ne veux pas me faire le rabat-joie pour le premier ministre désigné M. Campbell, il est assermenté cet après-midi, mais pourriez-vous faire des commentaires là-dessus?

Mme Peterson: La Colombie-Britannique se dirige vers le statut de province bénéficiaire, à 300 millions de dollars près. Nous allons attendre et voir ce qui se passera.

Le président: Quelle est l'importance de ces 300 millions de dollars, madame Peterson?

M. Vermaeten: Si on regarde la capacité de cette province de percevoir des recettes, elle est à un niveau qui se situe à 300 millions de dollars au-dessus de la norme des cinq provinces, à 300 millions de dollars de la limite où elle recevrait de la péréquation. Si ces recettes devaient diminuer de façon significative par rapport aux autres provinces, la Colombie-Britannique aurait droit à la péréquation.

The Chairman: As a matter of curiosity, what other federations that you know of, Ms Peterson, have programs similar to our equalization program?

Ms Peterson: For historical and constitutional reasons, there are variances across countries. Nothing looks quite like equalization. However, every country has different ways of trying to ensure that the less well off parts of their country get some redistributive aid from the central government.

Mr. Vermaeten: Probably Australia is the country we look to most, in that it provides a fairly comprehensive measure of capacity. Their system is similar to ours in that respect. Germany has a very comprehensive equalization system where they actually share the revenues that are collected. Forms of equalization are found everywhere.

The U.S. has ways to distribute grants. It is not a formal equalization system but they look at programs, measure capacity, and distribute grants based on that. It is certainly not as comprehensive as ours.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: What are the main reasons why the government would decide to eliminate the equalization ceiling? Once that is done, would the provinces have a good leeway in terms of using these federal funds?

[English]

Ms Peterson: There are absolutely no strings attached to equalization money that flows to the provinces. It is obviously intended, as per the Constitution, to allow provinces to provide reasonably comparable public services, but Canada is a very mature federation, a very decentralized federation, so the provinces use the money according to their own priorities. They make their own judgments.

On the question of why the ceiling was removed for 1999-2000, that decision was taken by the Prime Minister as part of a First Ministers' meeting where lots of other matters were being discussed. Decisions were made at that meeting to increase transfers to the provinces through the Canada Health and Social Transfer. The decision with respect to the equalization was to remove the ceiling for one year.

Senator Comeau: You referred to the constitutional requirement that there be reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation. Have you been given the working definition of this by the government in order for you to translate what is reasonable?

Ms Peterson: If you wish, the five-province standard is the definition of "reasonable." In other words, the purpose of the equalization program as designed is to ensure that every province has the wherewithal, the revenues, to provide reasonably comparable services. As I just said, the federal government does

Le président: Simple curiosité, madame Peterson, connaissez-vous d'autres fédérations qui ont des programmes semblables à notre programme de péréquation?

Mme Peterson: Pour des raisons historiques et constitutionnelles, il y a des variations entre les pays. Rien n'est exactement semblable à la péréquation. Cependant, chaque pays a ses propres façons de s'assurer que les régions moins bien nanties obtiennent une certaine forme d'aide qui est redistribuée par le gouvernement central.

M. Vermaeten: L'Australie est probablement le pays le plus souvent examiné, en ce sens qu'il offre une mesure assez exhaustive et équitable de la capacité. Son système est semblable au nôtre à cet égard. L'Allemagne a un système très complet de péréquation en vertu duquel elle partage les recettes qui sont perçues. On trouve ailleurs d'autres formes de péréquation.

Les États-Unis ont leurs méthodes pour distribuer les subventions. Ce n'est pas un système formel de péréquation, mais ils tiennent compte des programmes, de la mesure de la capacité, et distribuent leurs subventions en fonction de cela. Ce n'est certainement pas un système aussi exhaustif que le nôtre.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Quelles sont les principales raisons qui motivent le gouvernement dans sa décision d'éliminer le plafond de la péréquation? Une fois l'élimination du plafond réalisée, les provinces auront-elles une bonne marge de manœuvre quant à l'utilisation de ces fonds provenant du gouvernement fédéral?

[Traduction]

Mme Peterson: Il n'y a absolument aucune condition rattachée aux paiements de péréquation versés aux provinces. Selon la Constitution, la péréquation a pour objet de permettre certainement aux provinces d'offrir des services publics de qualité raisonnablement comparable. Mais le Canada est une fédération très adulte, une fédération très décentralisée, et les provinces utilisent l'argent selon leurs propres priorités, leurs propres jugements.

Le plafond a été supprimé pour 1999-2000 parce que le premier ministre en a décidé ainsi lors de la réunion des premiers ministres où beaucoup d'autres questions ont été discutées. Des décisions d'accroître les transferts aux provinces par le biais du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux ont été prises à cette réunion. La décision concernant la péréquation consistait à supprimer le plafond pour un an.

Le sénateur Comeau: Vous avez fait référence à l'exigence constitutionnelle, à savoir qu'on doit offrir des niveaux raisonnablement comparables de services publics à des niveaux raisonnablement comparables d'imposition. Est-ce que le gouvernement vous a donné une définition de ce concept afin que vous puissiez traduire concrètement ce qui est raisonnable?

Mme Peterson: Pour votre information, la norme des cinq provinces est la définition de «raisonnable». Autrement dit, l'objectif du programme de péréquation tel que conçu est de faire en sorte que chaque province ait la possibilité d'offrir des services de qualité raisonnablement comparable et les recettes nécessaires.

not go out to see what the money is being spent on, but it makes sure that the provinces have the wherewithal to provide reasonably comparable services.

The definition of "reasonably comparable fiscal capacity" is the five-province standard.

Senator Comeau: I was driving by a hospital in my region of western Nova Scotia a few weeks ago when I saw a sign on the front of what is now more of a health centre due to CHS cutbacks over previous years. That sign said, "Doctors on call this weekend." That health centre takes care of a large number of people over a rather large geographic area. I wondered how many people in central Canada or other parts of Canada would like to see a sign in front of their hospital saying, "Doctors on call this weekend."

It hit me just how far we have gone with cutbacks to recipient provinces. As I understand it, those provinces are projecting negative growth over the next few years. In other words, the population is aging and is being served by hospitals that may or may not have doctors on call on weekends. Meanwhile, we are sending our most educated, our best and brightest, to the more prosperous provinces because we cannot afford to keep those people in our provinces.

This question would be more for the minister, I suppose, but would you care to comment on that?

Ms Peterson: As soon as the nation's finances were in order, the federal government increased transfers to the provinces under the CHST. In fact, in the Budget, 1999-2000 and as a result of last September's First Ministers' agreement, \$35 billion over five years in additional resources was transferred to the provinces under the CHST.

As well, during the restraint period, equalization, as I mentioned, was never touched. It kept on growing. The federal government has put a high priority on increasing transfers to the provinces and has done so.

Because of the maturity of our federation, the federal government does not tell the provinces how to spend that money.

Senator Comeau: Has that \$35 billion which the federal government placed back into the CHST brought the program back up to 1992-1993 levels?

Ms Peterson: Yes, it has. The provinces dispute that and say next year's levels will finally get there because they ignore the value of the tax points.

Senator Comeau: In the year 2002-2003, will we be back up to the level where we were in 1992-1993?

Ms Peterson: In terms of the cash portion only, in 2002-2003, transfer levels will get up to and will even slightly exceed where

Comme je viens de le préciser, le gouvernement fédéral ne vérifie pas la redistribution des fonds, mais il s'assure que les provinces ont la possibilité d'offrir des services de qualité raisonnablement comparable.

Quant à la définition de «capacité financière raisonnablement comparable», c'est encore la norme des cinq provinces.

Le sénateur Comeau: J'ai passé près d'un hôpital où je demeure dans l'ouest de la Nouvelle-Écosse il y a quelques semaines et j'ai vu une affiche en face de ce qui est maintenant davantage un centre de santé à cause des compressions du TCSPS des dernières années. Cette affiche disait: «Médecins de garde en fin de semaine». Ce centre de santé prend soin d'un grand nombre de personnes qui viennent de diverses régions. Je me suis demandé combien de personnes dans le Centre du Canada ou dans d'autres régions apprécieraient que leur hôpital affiche: «Médecins de garde en fin de semaine».

Cela m'a consterné de voir où nous menaient les compressions dans les provinces bénéficiaires. D'après ce que je comprends, ces provinces prévoient une croissance négative au cours des cinq prochaines années. Autrement dit, la population est vieillissante et dépend d'hôpitaux qui peuvent ou non avoir des médecins de garde le week-end. Entre-temps, nous envoyons nos gens les plus instruits, les plus brillants dans les provinces plus prospères parce que nous ne pouvons nous permettre de les garder chez nous.

Je suppose que ma question s'adresserait davantage au ministre, mais est-ce que vous pourriez y répondre?

Mme Peterson: Dès que les finances du Canada ont été redressées, le gouvernement fédéral a accru les transferts aux provinces dans le cadre du TCSPS. En fait, dans le budget 1999-2000, et à la suite de l'entente conclue à la réunion des premiers ministres en septembre dernier, des ressources additionnelles de 35 milliards de dollars sur cinq ans ont été transférées aux provinces dans le cadre du TCSPS.

De même, durant la période de restrictions, j'ai bien dit que la péréquation n'avait jamais été touchée. Elle a continué d'augmenter. Le gouvernement fédéral accorde une grande priorité à l'augmentation des transferts aux provinces, et s'est exécuté.

C'est en vertu de la maturité de notre fédération que le gouvernement fédéral ne dicte pas aux provinces la façon de dépenser cet argent.

Le sénateur Comeau: Est-ce que ces 35 milliards de dollars que le gouvernement fédéral a insufflés dans le TCSPS ont permis de ramener le programme aux niveaux de 1992-1993?

Mme Peterson: Oui. Les provinces ne sont pas d'accord et disent que ces niveaux seront atteints l'an prochain seulement parce qu'elles ne tiennent pas compte de la valeur des points d'impôt.

Le sénateur Comeau: Au cours de l'exercice 2002-2003, reviendrons-nous aux niveaux où nous étions en 1992-1993?

Mme Peterson: En ce qui ne concerne que la partie encaisse, en 2002-2003 les niveaux de transferts augmenteront et vont

they were. In terms of the growing value of the tax points, levels have already exceeded previous levels.

Senator Comeau: Over a 10-year period, the provinces had to absorb whatever deficiencies or whatever growth in costs were associated with the delivery of programs during the period of federal restraint; is that correct?

Ms Peterson: That is so, except for the growth in equalization which continued during that period.

The Chairman: These are some matters that we will pursue when the minister is here on Thursday afternoon.

Senator Cools: I was reflecting on the enormity of these programs and the enormity of the standards. The task of arriving at a formula must involve a fair number of equations. From what I gather, you employ simulation models to arrive at these numbers. In your presentation, you state the example of Saskatchewan where equalization payments are roughly \$230 per person, whereas in Newfoundland payments are \$2,000 per person.

This question may not be pertinent here but, in comparing the Saskatchewan number of \$230 and the Newfoundland number of \$2,000, I am curious about the individual tax burdens in those particular provinces? What is the average tax per individual in Newfoundland and Saskatchewan using your formula for calculating all of the taxes?

Ms Peterson: The equalization standard on a per-capita basis states that every province should have revenues equal to approximately \$6,000 per person.

The \$230 per person that the Saskatchewan government receives brings it up to \$6,000, and the \$2,000 that the Newfoundland government receives brings it up to \$6,000. There is a bigger gap to be filled in Newfoundland. It cannot raise as many revenues per capita as Saskatchewan. We look at the size of the gap, and the gap in Newfoundland is bigger, so it takes \$2,000 to fill it. The gap in Saskatchewan is smaller, so it only takes \$230 per capita to fill it. Therefore, that explains the \$2,000 and the \$230.

The Chairman: Let me thank the witness for coming. As always, we had a stimulating and informative exchange, and it will form a good basis for our discussion with the minister on Thursday. You may be back with him on that occasion. In any case, thank you very much for your appearance today.

Colleagues, tomorrow at 5:45 p.m. we will have as our witness the Secretary of State for Finance, Mr. Peterson, with regard to Bill C-17, to amend the Budget Implementation Act, 1997 and the Financial Administration Act, Canada Foundation for Innovation.

On Thursday at 3:30 p.m., assuming we have the permission of the Senate, we will hear from the Honourable Paul Martin on Bill C-18.

The committee adjourned.

légèrement dépasser les niveaux où ils étaient avant. Si on ajoute l'augmentation de la valeur des points d'impôt, les niveaux ont déjà dépassé les niveaux précédents.

Le sénateur Comeau: Pendant une période de 10 ans, les provinces ont dû absorber un manque à gagner ou une croissance dans les coûts pour assurer la prestation de programmes durant la période de restrictions fédérales, n'est-ce pas?

Mme Peterson: C'est exact, sauf pour la péréquation qui a continué d'augmenter durant cette période.

Le président: Ce sont là des questions que nous aborderons avec le ministre jeudi après-midi.

La sénatrice Cools: Je pensais à l'énormité de ces programmes et de ces normes. Le calcul de la formule doit nécessiter un bon nombre d'équations. D'après ce que je comprends, vous employez des modèles de simulation pour en arriver à ces chiffres. Dans votre déclaration, vous donnez l'exemple de la Saskatchewan où les paiements de péréquation sont à peu près de 230 \$ par personne et d'environ 2 000 \$ par personne à Terre-Neuve.

Ma question n'est peut-être pas pertinente, mais si on compare le chiffre de la Saskatchewan de 230 \$ et celui de Terre-Neuve qui est de 2 000 \$, je suis curieuse de connaître le fardeau fiscal des particuliers dans ces deux provinces. Quel est le taux de taxation moyen pour les particuliers à Terre-Neuve et en Saskatchewan si on utilise votre formule pour calculer toutes les taxes?

Mme Peterson: La norme de péréquation en fonction de chaque habitant stipule que chaque province doit avoir des recettes égales à environ 6 000 \$ par personne.

Le chiffre de 230 \$ par personne que le gouvernement de la Saskatchewan reçoit équivaut à 6 000 \$ et les 2 000 \$ que touche le gouvernement de Terre-Neuve arrive au même. Il y a un écart plus grand à combler à Terre-Neuve. Terre-Neuve ne peut pas percevoir autant de recettes par habitant que la Saskatchewan. Nous examinons la taille du manque à gagner, et à Terre-Neuve, c'est plus élevé. Ça prend donc 2 000 \$ pour le combler. En Saskatchewan, c'est moindre, donc ça prend seulement 230 \$ par habitant pour y arriver. C'est ce qui explique les 2 000 \$ et les 230 \$.

Le président: Permettez-moi de remercier notre témoin d'être venue ce matin. Comme toujours, nous avons eu un échange stimulant et informatif qui soutiendra notre discussion avec le ministre jeudi. Vous l'accompagnerez peut-être à ce moment-là. De toute façon, merci beaucoup d'être venue témoigner aujourd'hui.

Chers collègues, demain à 17 h 45, notre témoin sera le secrétaire d'État aux Finances, M. Peterson, qui comparaitra au sujet du projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi d'exécution du budget de 1997 et la Loi sur la gestion des finances publiques.

Jeudi à 15 h 30, avec la permission du Sénat, nous entendrons l'honorable Paul Martin qui comparaitra au sujet du projet de loi C-18.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Susan Peterson, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch;

Frank Vermaeten, Senior Chief, Policy and Program Operations, Federal-Provincial Relations Divisions, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch;

Dominique LaSalle, Chief, Strategic Planning, Federal-Provincial Relations Division, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch.

Du ministère des Finances:

Susan Peterson, sous-ministre adjointe, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale;

Frank Vermaeten, chef principal, Politique et opération des programmes, Division des relations fédérales-provinciales, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale;

Dominique LaSalle, chef, Planification stratégique, Division des relations fédérales-provinciales, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Wednesday, June 6, 2001

Le mercredi 6 juin 2001

Issue No. 14

Fascicule n° 14

First and last meeting on:
Bill C-17, An Act to amend the
Budget Implementation Act, 1997 and the
Financial Administration Act

Première et dernière réunion sur:
Le projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi
d'exécution du budget de 1997 et la Loi sur la
gestion des finances publiques

APPEARING:
The Honourable Jim Peterson, P.C., M.P.,
Secretary of State

COMPARAÎT:
L'honorable Jim Peterson, c.p., député
secrétaire d'État

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Ferretti Barth
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Cools	Stratton
De Bané, P.C.	Tunney
Doody	

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kinsella was substituted for that of the Honourable Senator Comeau (*June 6, 2001*).

The name of the Honourable Senator De Bané, P.C., was substituted for that of the Honourable Senator Mahovlich (*June 6, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Ferretti Barth
Bolduc	Kinsella
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Cools	Stratton
De Bané, c.p.	Tunney
Doody	

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella est substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (*le 6 juin 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur De Bané, c.p., est substitué à celui de l'honorable sénateur Mahovlich (*le 6 juin 2001*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, May 30, 2001:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Morin, seconded by the Honourable Senator Gill, for the second reading of Bill C-17, An Act to amend the Budget Implementation Act, 1997 and the Financial Administration Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read a second time.

The Honourable Senator Morin, moved, seconded by the Honourable Senator Setlakwe, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 30 mai 2001:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Morin, appuyée par l'honorable sénateur Gill, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi d'exécution du budget de 1997 et la Loi sur la gestion des finances publiques.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Morin, propose, appuyée par l'honorable sénateur Setlakwe, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 6, 2001

(17)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:51 p.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Senator Isobel Finnerty presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, De Bané, P.C., Ferretti Barth, Finnerty, Stratton, Tunney (8).

Other senator present: The Honourable Senator Morin (1).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Jim Peterson, P.C., M.P., Secretary of State

WITNESSES:

From the Department of Finance:

Richard Botham, Chief, Knowledge Economy and Innovation, Economic and Corporate Finance Branch;

Bob Bartlett, Senior Analyst, Government Financing Section, Financial Markets Division, Financial Sector Policy Branch.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on May 30, 2001, the committee undertook its examination of Bill C-17, An Act to amend the Budget Implementation Act, 1997 and the Financial Administration Act.

Mr. Peterson made an opening statement and with Mr. Botham and Mr. Bartlett answered questions from members of the committee.

It was agreed that the committee move to clause-by-clause study of the bill.

It was agreed to stand the title.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that the bill be adopted.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 6 juin 2001

(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 17 h 51, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la vice-présidence de l'honorable sénateur Isobel Finnerty (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, De Bané, c.p., Ferretti Barth, Finnerty, Stratton, Tunney (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Morin (1).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Jim Peterson, c.p., député, secrétaire d'État.

TÉMOINS:

Du ministère des Finances:

Richard Botham, chef, Économie du savoir et innovation, Développement et finances intégrées;

Bob Bartlett, analyste principal, Section du financement du gouvernement, Division des marchés financiers, Direction de la politique du secteur financier.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 30 mai 2001, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi d'exécution du budget de 1997 et la Loi sur la gestion des finances publiques.

M. Peterson fait une déclaration et, de concert avec MM. Botham et Bartlett, répond aux questions.

Il est convenu que le comité examine le projet de loi article par article.

Il est convenu que l'étude du titre soit reportée.

Il est convenu que l'article 1 soit adopté.

Il est convenu que l'article 2 soit adopté.

Il est convenu que l'article 3 soit adopté.

Il est convenu que l'article 4 soit adopté.

Il est convenu que l'article 5 soit adopté.

Il est convenu que l'article 6 soit adopté.

Il est convenu que le projet de loi soit adopté.

It was agreed that the Chairman report the bill at the next sitting of the Senate.

At 6:39 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair

ATTEST:

Il est convenu que la présidence fasse rapport du projet de loi à la prochaine séance du Sénat.

À 18 h 39, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tōnu Onu

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 6, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-17, to amend the Budget Implementation Act, 1997 and the Financial Administration Act, met this day at 5:51 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Isobel Finnerty (*Deputy Chairman*) in the Chair.

[English]

The Deputy Chairman: Honourable senators, this evening we have some officials from the Department of Finance who will assist us while we are awaiting the arrival of the Minister of Finance.

Mr. Bob Bartlett, Senior Analyst, Government Financing Section, Financial Markets Division, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance: Honourable senators, this bill essentially amends two acts: the Budget Implementation Act, 1997 to provide funding for the Canadian Foundation for Innovation, and the Financial Administration Act to clarify issues relating to borrowing and to correct a legislative error concerning the exemption of the Canada Pension Plan Investment Board. That, essentially, is the essence of the bill. We are open for questions.

Senator Banks: I am very much in favour of the aims of the CFL. It is terrific. Its objectives are wonderful, and it has achieved great success. I have no doubt that it is being operated properly. However, some of us have concerns about what one would colloquially call "outsourcing." Does CFI qualify as an agency?

Mr. Richard Botham, Chief, Knowledge, Economy and Innovation, Economic and Corporate Finance Branch, Department of Finance: It does not qualify as an agency. It is a not-for-profit corporation that operates at arm's length from the government.

Senator Banks: That agency now has \$3.15 billion of government money. Its operations of dealing with and investing with that money are not subject to the same level of scrutiny, and certainly not the same kind of scrutiny, as many other government organizations.

I am also a big fan of the necessity — and I understand from personal experience — for remaining at arm's length when expertise in adjudication is required and things like that. However, none of the other organizations of which I am aware, and to which that would apply — for example, the Canada Council and the National Arts Centre Corporation are utterly exempt, if I understand it correctly. The CFI is exempt from all of the audit provisions of the Financial Administration Act. Am I correct in that assumption?

Mr. Botham: Yes, you are correct.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 6 juin 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi C-17, loi modifiant la Loi d'exécution du budget de 1997 et la Loi sur la gestion des finances publiques, se réunit aujourd'hui à 17 h 51, pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Isobel Finnerty (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La vice-présidente: Honorables sénateurs, nous accueillons ce soir des représentants du ministère des Finances qui vont nous venir en aide en attendant l'arrivée du ministre des Finances.

M. Bob Bartlett, analyste principal, Section du financement du gouvernement, Division des marchés financiers, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances: Honorables sénateurs, le projet de loi modifie essentiellement deux lois, la Loi d'exécution du budget de 1997, en vue d'octroyer des fonds à la Fondation canadienne sur l'innovation, et la Loi sur la gestion des finances publiques, de façon à préciser des questions concernant l'emprunt et à corriger une erreur faite dans la loi au sujet de l'exemption de l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada. C'est essentiellement la nature du projet de loi. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

Le sénateur Banks: Je suis tout à fait d'accord avec ce que fait la FCI. C'est un organisme formidable. Ces objectifs sont fantastiques et il a obtenu beaucoup de succès. Je suis certain que la Fondation est bien administrée. Cependant, certains d'entre nous s'inquiètent de ce qu'on pourrait communément appeler la «sous-traitance». La FCI a-t-elle le statut d'organisme?

M. Richard Botham, chef, Économie du savoir et innovation, Direction du développement économique et des finances intégrées, ministère des Finances: Elle n'a pas le statut d'organisme. C'est une société sans but lucratif qui n'a pas de lien de dépendance avec le gouvernement.

Le sénateur Banks: La Fondation reçoit actuellement 3,15 milliards de dollars du gouvernement. Ses activités de gestion et d'investissement ne sont pas assujetties au même niveau d'examen, et sûrement pas au même genre d'examen, que beaucoup d'autres organismes publics.

Mon expérience personnelle m'amène à préconiser qu'il n'y ait pas de lien de dépendance quand on exige des connaissances spécialisées, et d'autres choses du genre. Cependant, aucun autre organisme concerné que je connais — comme le Conseil des arts du Canada et la Société du Centre national des arts — est entièrement soustrait à l'application de la loi, si j'ai bien compris. La FCI est soustraite à toutes les vérifications prévues dans la Loi sur la gestion des finances publiques, n'est-ce pas?

M. Botham: Oui, vous avez raison.

Senator Banks: My concern is not with the principle, therefore, because I understand, applaud and support the principle as it applies to the Canada Council and to the National Arts Centre Corporation, but they do not have \$3.15 billion in their pockets to do with — as they please.

I am looking for some kind of assurance. I am concerned, as I know some others are. The special examination, which is referred to in sections I to IV of the Financial Administration Act, and which can be performed by the Auditor General at least ever five years, cannot be done with the CFI. I am assuming that that is correct. Please correct me if I am wrong.

Could you give us any assurances as to the scrutiny, the reporting, the transparency, and the assessment of effectiveness? I have no doubt that this is possible, but in the long term circumstances, could we satisfy Canadians that their tax money, in this case \$3.15 billion, will be spent properly and be seen to be spent properly? I am sure that you understand the thrust of my question.

Mr. Botham: I understand the question that you have posed. Perhaps I can provide a bit of information about the provisions that are available.

The Canada Foundation for Innovation, as part of its agreement with the government, must undertake regular audits by a private sector auditing company. The results of those audits are made public on an annual basis at public meetings. An annual report of the foundation is published and also tabled annually by the Minister of Industry in each House.

There were comments made by the Auditor General concerning the kind of performance evaluation, the value for money that you touched on. Concern was raised about the provisions that the government had and whether they could be strengthened. This is going back, I think, two years. In response, the government's framework that was set in place with the foundation was strengthened in regard to the performance evaluation. That has now become a regular part of what the foundation must do, which is evaluate the effects of their investments. That, too, will be a public document and provided to Canadians.

Those are some of the provisions that have been put in place to respond to the kinds of considerations you have raised.

Senator Banks: An internal evaluation of effectiveness, efficacy and value for money, is one thing; an external and, one assumes, completely objective one is quite another thing. Also, with all due respect to KPMG, Coopers, Lybrand or whichever private sector company may be engaged to do the audits to which you refer — they are one thing. The Auditor General is also quite another thing. I can tell you that from personal experience. There are examples — and I will not name them — of large, supposedly reputable accounting firms being fined large amounts of money for having been found guilty of collusion and other things in criminal courts. So far, that has not happened with the Auditor General of Canada.

Le sénateur Banks: Je ne conteste donc pas le principe, parce que je le comprends et l'approuve dans le cas du Conseil des arts du Canada et de la Société du Centre national des arts parce qu'ils ne reçoivent pas 3,15 milliards de dollars pour faire ce qui leur plaît.

J'aimerais être rassuré. Je suis inquiet, et je sais que d'autres le sont comme moi. L'examen spécial, dont il est question aux sections I à IV de la Loi sur la gestion des finances publiques, et qui peut être effectué par le vérificateur général au moins tous les cinq ans, ne peut être effectué dans le cas de la FCI. Je présume que c'est juste. Corrigez-moi si je me trompe.

Pourriez-vous nous donner des assurances au sujet de l'examen, des rapports, de la transparence et de l'évaluation du rendement? Je suis sûr que c'est possible mais, à long terme, pouvons-nous assurer aux Canadiens que leur argent, c'est-à-dire un montant de 3,15 milliards de dollars dans ce cas, sera bel et bien dépensé judicieusement? Je suis sûr que vous comprenez le sens de ma question.

M. Botham: Je comprends la question que vous posez. Je peux peut-être vous renseigner un peu sur les dispositions prévues.

Selon l'entente qu'elle a conclue avec le gouvernement, la Fondation canadienne pour l'innovation doit se soumettre aux vérifications régulières d'un cabinet privé de vérificateurs. On fait connaître publiquement les conclusions de ces vérifications tous les ans lors d'audiences publiques. Un rapport annuel de la Fondation est aussi produit par le ministre de l'Industrie et déposé à la Chambre.

Le vérificateur général a formulé des observations sur le genre d'évaluation du rendement, l'optimisation des ressources dont vous avez parlé. On s'est interrogé sur les dispositions que le gouvernement avait prises et sur la possibilité de les renforcer. Cela s'est passé, je pense, il y a deux ans. Le gouvernement a réagi en consolidant le système d'évaluation du rendement de la Fondation. Désormais, la Fondation doit régulièrement évaluer les répercussions de ses investissements. Cela aussi figure dans un document public qui est mis à la disposition des Canadiens.

Il y a des dispositions qui ont été établies pour répondre aux questions que vous avez soulevées.

Le sénateur Banks: Une évaluation interne du rendement, de l'efficacité et de l'optimisation des ressources est une chose, et une évaluation externe qu'on présume complètement objective en est une autre, bien différente. De plus, sans vouloir offenser KPMG, Coopers, Lybrand ou toute autre société privée qui peut être chargée de faire les vérifications dont vous parlez, leur travail est bien différent de celui du vérificateur général. Je vous en parle par expérience. Il y a de gros cabinets d'experts-comptables apparemment réputés — et je ne citerai pas de noms — qui ont été condamnés à payer d'importantes amendes après avoir été reconnus coupables de collusion et d'autres infractions en cour criminelle. Ce n'est pas encore arrivé au vérificateur général du Canada.

I understand the assurances that you have given me because they are the same things that pertain to the Canada Council and those other organizations that I have talked about. There is that degree of transparency. I suppose we could review them when those annual reports and audited statements are tabled in Parliament. They are tabled in Parliament by the minister, correct?

Mr. Botham: Yes, they are.

Senator Banks: Then we could always call your department to answer some specific questions, should we have any.

You have confirmed my assumption that there is not, despite this amount of money, the same kind of principle. There is an exemption from the Financial Administration Act. The larger question, then, that we would ask of the minister, and through him the government, is: How much of what the government does from now on will be done by means of these arm's length organizations? There is a great deal of that going on. One could, I suppose, to be absurd, put the army into an arm's length organization of some kind. Every government function could, ostensibly, be done in this way, and right now a lot more of it is being done. There is a removal of accountability, transparency, access and scrutiny every time this happens.

I am not implying that any of these organizations have, so far, done anything wrong. I am sure that they have not. I applaud without reservation everything that the CFI has done so far. I have now doubt as to their absolute propriety. However, my larger concern, and it is shared by others, is the extent to which the government intends to operate in this way. It is very efficient, and kind of neat: There is not a lot of bother, and there is no need to go to Parliament to have many of your decisions, etcetera, reviewed. However, it remains a concern.

You have answered my specific questions, and I made a speech. I apologise.

Senator Stratton: You have an annual report that is filed with the Parliament of Canada?

Mr. Botham: That is correct.

Senator Stratton: It is vetted by the Auditor General at times, I would assume. Senator Banks, as part of our responsibility, could not your committee look at those statements? Would you not think that that was appropriate?

Senator Banks: Yes, indeed.

Senator Stratton: For the record? Thank you.

Senator Morin: The CFI is not alone in that position. Genome Canada is also in that position. Am I right?

Mr. Botham: Yes.

Senator Morin: The Canada Council that Senator Banks talks about has recurrent funding year after year, while CFI does not have recurrent funding. Is there any other way to give non-recurrent funding, apart from setting up an organization like that?

Je comprends ce que vous dites parce que les mesures dont vous parlez sont les mêmes que celles qui s'appliquent au Conseil des arts du Canada et aux autres organismes dont j'ai parlé. Il y a un certain degré de transparence. J'imagine que nous pouvons les examiner quand les rapports annuels et les états financiers vérifiés sont déposés au Parlement. Ils sont déposés au Parlement par le ministre, n'est-ce pas?

M. Botham: Oui.

Le sénateur Banks: Nous pourrions alors demander à votre ministère de répondre à des questions précises, si nous en avons.

Vous confirmez ce que je pensais, à savoir que, malgré le budget accordé, le même principe ne s'applique pas. La Fondation est soustraite à l'application de la Loi sur la gestion des finances publiques. Nous allons donc poser au ministre et, par son entremise, au gouvernement, la question suivante, plus générale: qu'est-ce que le gouvernement entend désormais faire réaliser par des sociétés sans lien de dépendance? Il y a une forte tendance en ce sens. Si on pousse le raisonnement jusqu'à l'absurde, on pourrait, j'imagine, faire de l'armée un organisme sans lien de dépendance. Toutes les activités gouvernementales pourraient, ostensiblement, être ainsi réalisées; d'ailleurs, il y a de plus en plus d'activités qui le sont et, chaque fois que cela arrive, la responsabilité, la transparence, l'accès et l'examen régressent.

Je ne dis pas que ces organismes ont agi de façon répréhensible. Je suis certain que ce n'est pas le cas. J'approuve sans réserve tout ce que la FCI a fait jusqu'ici. Je suis convaincu de son absolue probité. Cependant, ce qui m'inquiète davantage, comme d'autres, c'est de savoir dans quelle mesure le gouvernement a l'intention de fonctionner de cette façon. C'est très efficace et assez habile: il n'y a pas beaucoup d'embêtements et il n'est pas nécessaire de s'adresser au Parlement pour faire revoir bien de ces décisions, etc. C'est toutefois inquiétant.

Vous avez répondu à mes questions, et j'ai beaucoup parlé, je m'en excuse.

Le sénateur Stratton: Votre rapport annuel est déposé auprès du Parlement du Canada?

M. Botham: Oui.

Le sénateur Stratton: Il est examiné soigneusement par le vérificateur général à l'occasion, j'imagine. Sénateur Banks, votre comité ne pourrait-il pas, dans le cadre de ses fonctions, examiner ces états financiers? Ne pensez-vous pas que c'est pertinent?

Le sénateur Banks: Oui, tout à fait.

Le sénateur Stratton: Je voulais le faire préciser. Merci.

Le sénateur Morin: La FCI n'est pas le seul organisme dans cette situation. Genome Canada l'est aussi, n'est-ce pas?

M. Botham: C'est exact.

Le sénateur Morin: Le financement du Conseil des arts du Canada dont le sénateur Banks parle est renouvelable année après année, ce qui n'est pas le cas du financement de la FCI. Peut-on autrement qu'en créant un organisme semblable faire en sorte que le financement ne soit pas renouvelable?

Mr. Botham: You have touched on the major difference. If recurrent funding were provided to organizations such as the Canada Foundation for Innovation or others — and there are others — it would characterize those more as government programs. That would detract from the arm's length status, as well as the kinds of partnerships that those organizations can provide, either partnerships with other stakeholders in terms of decision-making or partnerships with the funding that they are capable of leveraging. That certainly could be done. However, it would change the nature of such bodies and perhaps make it more difficult to achieve some of the benefits.

Senator Morin: If it is a government organization, can you not roll over funding? Whereas councils, for example, cannot roll over money from one year to the other.

Senator Banks: Yes, they can.

Senator Morin: This is new for me.

Mr. Botham: There are different arrangements for different bodies.

Senator Morin: I am referring to research councils.

Mr. Botham: The granting councils, for example the research councils — NSERC, SSHRC and CIHR — cannot roll over.

Senator Morin: Thus, the advantage of CFI is that it can roll over funds. That is the nature of the beast. That is a major difference between councils and organizations such as this one?

Mr. Botham: Absolutely.

Senator Banks: As a supplementary, I agree with Senator Morin that there is that difference. However, I do not agree with the rationale, which is that the difference between placing a lump of capital into CFI, for example, on the one hand, or an annual parliamentary appropriation to Canada Council on the other, in any way reduces its arm's-length relationship. I can assure you that nobody is more arm's length than the Canada Council, otherwise, all those whacko things that we all hear about would not happen.

I say that with my tongue firmly planted in my cheek. If you are to do something *avante guard*, there must be failures. These organizations provide the right to fail, or else nothing would happen.

I agree that there is a difference. We do not need to have an annual parliamentary appropriation for future planning.

The Deputy Chairman: Honourable senators, I would like to introduce Minister Peterson.

Minister, it is a pleasure to have you here. Is the vote done? Will we be richer?

The Honourable Jim Peterson, P.C., M.P., Secretary of State: We are working on it. There are 70 amendments to that bill at Committee of the Whole stage. The whip said that I could leave for 15 minutes.

The Deputy Chairman: Do you have a few opening remarks? We started without you.

M. Botham: Vous avez mis le doigt sur la principale différence. Si des organismes comme la Fondation canadienne pour l'innovation ou d'autres — parce qu'il y en a d'autres — recevaient un financement renouvelable, on les définirait davantage comme des programmes gouvernementaux. Cela aurait une incidence sur leur statut d'autonomie ainsi que sur les partenariats que ces organismes peuvent établir avec d'autres intervenants pour ce qui est des prises de décisions ou du financement. Ce serait sûrement possible, mais cela changerait leur nature et rendrait peut-être plus difficile l'obtention de certains résultats.

Le sénateur Morin: Dans le cas d'un organisme public, ne peut-on pas reconduire le financement d'une année à l'autre, ce qui n'est pas possible pour les conseils, par exemple?

Le sénateur Banks: Oui, on le peut.

Le sénateur Morin: Je l'apprends.

M. Botham: Il y a différents aménagements selon les organismes.

Le sénateur Morin: Je parle des conseils de recherche.

M. Botham: Pour les conseils subventionnaires, comme les conseils de recherche, le financement ne peut être reconduit.

Le sénateur Morin: Donc, l'avantage pour la FCI, c'est que son financement peut être reconduit. Compte tenu de sa nature. C'est la principale différence entre les conseils et des organismes de ce genre?

M. Botham: Tout à fait.

Le sénateur Banks: J'aimerais ajouter que je suis d'accord avec le sénateur Morin pour dire qu'il y a une différence. Cependant, je ne suis pas d'accord avec l'explication et le fait qu'un organisme qui reçoit un montant global, comme la FCI, serait plus autonome que l'organisme qui reçoit des crédits parlementaires annuels, comme le Conseil des arts du Canada. Je peux vous assurer que personne n'est plus autonome que le Conseil des arts du Canada, sinon toutes les décisions un peu folles dont on entend parler ne seraient pas prises.

Je le dis avec assurance. Si on veut faire quelque chose d'innovateur, il doit y avoir des échecs. Ces organismes donnent le droit à l'échec, sinon on ne ferait rien.

Je suis d'accord pour dire qu'il y a une différence. On n'a pas besoin de crédits parlementaires annuels pour la planification future.

La vice-présidente: Honorables sénateurs, j'aimerais souhaiter la bienvenue au ministre Peterson.

Monsieur le ministre, nous sommes heureux de vous accueillir parmi nous. Le vote a-t-il eu lieu? Serons-nous plus riches?

L'honorable Jim Peterson, c.p., député, secrétaire d'État: La question est toujours à l'étude. Il y a 70 amendements au projet de loi qui ont été présentés au comité plénier. Le whip m'a permis de m'absenter 15 minutes.

La vice-présidente: Avez-vous une déclaration à faire? Nous avons commencé sans vous.

Mr. Peterson: I hate to interrupt your flow. I am happy to give you some prepared remarks if you would like, very briefly.

The Deputy Chairman: I would like you to put those on the record, please.

Mr. Peterson: I would be happy to do that. I am grateful to you for the opportunity to bring before you the amendments to two acts, the Budget Implementation Act dealing with the Canadian Foundation for Innovation and the Financial Administration Act.

[Translation]

The CFI was established to help fund the modernization of research infrastructure in hospitals, research hospitals and not-for-profit institutions working in the health, environmental, sciences and engineering fields.

[English]

The budget of 1997 created this agency, giving it \$800 million. In 1990, another \$200 million was added, and in the 2000 budget, another \$900 million; in October of 2000, an additional \$500 million; and in March of this year, another \$750 million was added. The total endowment has been \$3.15 billion.

These last two figures, that coming out of the budget of October of last year and this March, the \$500 million and the \$750 million, that is what we are dealing with today. Of this money, \$400 million will allow the foundation to contribute to the operating costs of new awards and \$100 million will be used to access foreign research on international research projects. The \$750 million announced this March will help us to buttress all of the funding that they have.

[Translation]

The CFI provides up to 40 per cent of the funding for research infrastructure projects. This funding helps universities and research hospitals set up laboratories and purchase needed equipment.

[English]

I am pleased to be able to report, honourable senators, that the foundation has funded projects in every part of Canada, and created vast new opportunities for many new researchers. It supported 95 research organizations right across Canada, including 65 universities, 18 colleges and 12 research hospitals.

It will play a major role in helping this government achieve its goal of doubling research and development by the year 2010, as was announced in the Speech from the Throne in January.

The two amendments to the Financial Administration Act are fine tuning. They are of a technical nature and I will not deal with them unless you have specific questions on them.

M. Peterson: Je ne voudrais pas vous interrompre. J'ai quelques observations très brèves à faire, si vous voulez.

La vice-présidente: J'aimerais bien que vous les formuliez.

M. Peterson: Avec plaisir. Je vous remercie de m'offrir l'occasion de vous expliquer les modifications apportées à deux lois, la Loi d'exécution du budget concernant la Fondation canadienne pour l'innovation et la Loi sur la gestion des finances publiques.

[Français]

La fondation a été conçue précisément pour soutenir la modernisation de l'infrastructure de recherche dans les universités, les hôpitaux de recherches, les établissements de recherche sans but lucratif dans les domaines de la santé, de l'environnement, des sciences et de l'ingénierie.

[Traduction]

La création de la Fondation a été annoncée dans le budget de 1997, qui lui octroyait 800 millions de dollars. En 1990, on lui a consenti 200 millions de dollars de plus et, dans le budget 2000, 900 millions de dollars de plus; en octobre 2000, elle a reçu un montant additionnel de 500 millions de dollars et, en mars de cette année, un autre montant de 750 millions de dollars, pour un grand total de 3.15 milliards de dollars.

Nous nous intéressons aujourd'hui aux deux derniers montants cités, qui sont tirés des budgets d'octobre dernier et de mars de cette année, c'est-à-dire les sommes de 500 millions de dollars et de 750 millions de dollars. Sur le premier montant, 400 millions de dollars permettront à la Fondation de contribuer aux coûts d'exploitation des nouvelles installations et 100 millions de dollars serviront à avoir accès à des travaux de recherche menés par des groupes de recherche internationaux. Quant aux 750 millions de dollars annoncés dans le budget de mars dernier, ils nous aideront à soutenir tout le financement de la Fondation.

[Français]

La fondation fournit jusqu'à 40 p. 100 du financement à l'appui des projets de l'infrastructure de recherche. Ce financement aide les universités, les hôpitaux de recherche à acquérir les laboratoires et le matériel dont ils ont besoin.

[Traduction]

Je suis heureux de vous annoncer, honorables sénateurs, que la Fondation a financé des projets dans toutes les régions du pays et offert de grandes possibilités à beaucoup de nouveaux chercheurs. Elle a appuyé 95 organismes de recherche d'un bout à l'autre du Canada, dont 65 universités, 18 collèges et 12 hôpitaux de recherche.

Elle va aider de façon importante le gouvernement à atteindre l'objectif qu'il s'est fixé de doubler les activités de recherche et de développement d'ici 2010, comme on l'annonçait dans le discours du Trône prononcé en janvier.

Les deux modifications apportées à la Loi sur la gestion des finances publiques visent à apporter des corrections de nature technique, et je n'ai pas l'intention de vous en parler à moins que vous ayez des questions précises à me poser à ce sujet.

I thank you very much for the opportunity to appear before you, and for your consideration of these two amendments.

Senator Bolduc: Until 1997, Mr. Minister, we had two types of financial assistance for higher learning. The grants council has been in place for years, as have unconditional transfer payments. I understand that we now have another type of financial assistance for higher learning through this foundation.

Why not give the money to the provinces? Why not put that type of money into the transfer payments? Why is the federal government involved in specifying grants to individual institutions and agencies?

Mr. Peterson: That is a good question. It goes right to the heart of the matter.

Senator Bolduc: In other words, you are saying that the provinces do not know their business and you will do it yourself?

Mr. Peterson: Are you proposing that we give it to the provinces with the string attached that they must direct it to research?

Senator Bolduc: Some funding they get with no strings attached. They do with it what they wish. It is possible to give some with strings attached?

Mr. Peterson: Is that what you are suggesting as the alternative to this approach?

Senator Bolduc: I am asking your opinion on this.

Mr. Peterson: My own opinion is that this is a very important initiative because it allows us to concentrate on where the needs are greatest. I agree that we do have the granting councils. We have increased their funding by \$900 million, and we have greatly increased transfer payments. As a result of the historic accord of last September 11 between the Prime Minister and the premiers, transfer payments were enhanced by over \$23 billion.

In addition to the CFI, we have developed a number of other initiatives in the areas of productivity, education, innovation, research and development. One example is the Millennium Scholarship Foundation, an historic initiative in terms of giving students direct access to higher education in the face of escalating costs at the provincial level. We have made major breakthroughs in terms of RESPs. The Government of Canada is contributing up to \$400 a year per child to help families and friends save for post-secondary education.

The Canada research chairs were lauded by every institution in this country because they will enable our institutions to compete for the best and brightest academics in the world. We have made amendments to the Canada student loans program and major income tax concessions, even when we were in a deficit position, in order to help students defray the costs of education.

Je vous remercie beaucoup de m'avoir invité à comparaître devant vous et d'examiner ces deux modifications.

Le sénateur Bolduc: Monsieur le ministre, jusqu'en 1997, il y avait deux formes d'aide financière pour l'enseignement supérieur. Les conseils subventionnaires existent depuis longtemps, tout comme les paiements de transfert inconditionnels. Je crois comprendre que la Fondation offre un autre genre d'aide financière pour l'enseignement supérieur.

Pourquoi ne pas verser l'argent aux provinces? Pourquoi ne pas inclure cet argent dans les paiements de transfert? Pourquoi le gouvernement fédéral joue-t-il un rôle dans l'attribution des subventions à des établissements et à des organismes particuliers?

M. Peterson: C'est une question pertinente qui va au coeur du problème.

Le sénateur Bolduc: Autrement dit, vous dites que les provinces ne connaissent pas leur affaire et que vous allez agir à leur place?

M. Peterson: Proposez-vous que nous versions l'argent aux provinces à la condition qu'elles l'affectent à la recherche?

Le sénateur Bolduc: Elles reçoivent des fonds qui ne sont pas assortis de restrictions. Elles en font ce qu'elles veulent. Est-il possible de verser de l'argent en fixant des conditions?

M. Peterson: Est-ce ce que vous proposez comme solution de rechange?

Le sénateur Bolduc: Je vous demande votre avis.

M. Peterson: À mon avis, c'est une initiative très importante parce qu'elle nous permet de concentrer nos efforts là où les besoins sont les plus grands. Il est vrai que les conseils subventionnaires existent. Nous avons accru leur financement de 900 millions de dollars, et nous avons beaucoup augmenté les paiements de transfert. À la suite de l'accord historique signé le 11 septembre dernier par le premier ministre et les premiers ministres provinciaux, les paiements de transfert ont été majorés de plus de 23 milliards de dollars.

Outre la FCI, nous avons pris d'autres initiatives dans les secteurs de la productivité, de l'éducation, de l'innovation ainsi que de la recherche et du développement. On a ainsi créé, par exemple, la Fondation des bourses d'études du millénaire qui offre aux étudiants un accès direct à l'enseignement supérieur malgré la hausse des coûts au niveau provincial. Nous avons pris des mesures importantes dans le cas des régimes enregistrés d'épargne-études. En effet, le gouvernement du Canada verse jusqu'à 400 \$ par année par enfant pour aider les familles et les amis à économiser en vue d'études postsecondaires.

Les chaires de recherche du Canada ont été très bien accueillies par tous les établissements du pays qui pourront ainsi attirer les plus éminents universitaires du monde. Nous avons modifié le Programme canadien de prêts aux étudiants et accordé d'importants dégrèvements d'impôt, même en période déficitaire, pour aider les étudiants à payer leurs études.

We believe that education is the way to enhance productivity and to take Canada into the new economy. We believe it is the single greatest liberating force to help individual Canadians achieve their potential. We are doing this directly rather than in a political way in order that we can bring these opportunities to all Canadians.

Senator Bolduc: In other words, when it is important, the federal government must be in it?

Mr. Peterson: I believe that. We have seen areas in which we can cooperate with and partner with the provinces. Another example is the infrastructure program, which was a historic accord. We achieved this type of accord with the CHST transfers as well. The provinces all said that they wanted certain conditions attached to what they did, and certain levels of accountability on what they did. They said that they wanted some of this money to go into their general coffers in order that they could direct much of it while being held accountable. One billion dollars will go into new equipment that will be required.

I believe that we will achieve the greatest potential from public funds if we act in cooperation and consultation with the provinces.

Senator Banks: Senator Bolduc specifically mentioned higher education. I believe that CFI also goes into partnership agreements and contributes to industrial research in for-profit corporations, as it quite properly should. It is not only for higher education.

Some Hon. Senators: No, no.

Mr. Peterson: It is my understanding that we are putting up about 40 per cent. We are looking to universities themselves and any partners they can bring in to put up the rest of it. We are encouraging that type of partnership and that type of leverage. That is how we will get the most out of it. We know that when we have the private sector involved, the prospects for commercialization are far greater.

Senator Banks: Exactly. I want to ensure that we understand that there are, quite properly and very desirably, business undertakings that are properly beneficiaries of, and first contributors to, in partnership with CFI, many innovative undertakings.

Senator Bolduc: In paragraph 23.93 of the 1999 report, the Auditor General wrote:

...the Canada Foundation for Innovation was created to renew Canada's aging research infrastructure, yet it has no baseline figure for the age of the research capital base before the program began. It has no obligation to measure the effectiveness of its spending in reducing the average age of the capital base, nor any target to achieve for age reduction.

Before this committee passes legislation providing the foundation with another \$1.25 billion, can you tell us whether these particulars concerns of the Auditor General have been addressed?

Nous croyons que l'éducation peut accroître la productivité et ouvrir les portes de la nouvelle économie au Canada. Nous croyons que c'est le meilleur moyen d'aider les Canadiens à réaliser leur potentiel. Nous agissons de façon directe plutôt que par des moyens politiques pour offrir ces possibilités à tous les Canadiens.

Le sénateur Bolduc: Autrement dit, quand la mesure est importante, le gouvernement fédéral doit intervenir?

M. Peterson: Je le crois. Il y a des domaines où la collaboration et le partenariat avec les provinces sont possibles. Le programme d'infrastructures est un exemple. Nous avons conclu l'accord à ce sujet avec le TCSPS. Les provinces étaient toutes disposées à ce que leurs décisions soient soumises à certaines conditions et obligations. Elles voulaient qu'une partie de cet argent soit versé dans leurs coffres pour pouvoir en attribuer une bonne part tout en ayant certaines obligations à remplir. Un milliard de dollars sera affecté au nouvel équipement requis.

À mon avis, nous tirerons meilleur parti des fonds publics si nous agissons en collaboration et en consultation avec les provinces.

Le sénateur Banks: Le sénateur Bolduc a parlé spécifiquement de l'enseignement supérieur. Je pense que la FCI conclut aussi des accords de partenariat et contribue à la recherche industrielle des sociétés à but lucratif, comme il se doit. Ce n'est pas seulement pour l'enseignement supérieur.

Des voix: Non, non.

M. Peterson: À ce que j'ai compris, notre participation peut aller jusqu'à environ 40 p. 100. Nous comptons sur les universités elles-mêmes et les partenaires que l'on peut trouver pour fournir le reste. Nous encourageons ce type de partenariat et ce genre de levier financier. C'est ainsi que nous en tirerons le meilleur parti. Nous savons que lorsque le secteur privé participe, les possibilités de commercialisation sont bien meilleures.

Le sénateur Banks: Exactement. Je veux m'assurer que nous sachions bien qu'il existe, fait tout à fait pertinent et souhaitable, des entreprises qui sont les bénéficiaires et les principaux bailleurs de fonds, en partenariat avec le FCI, de nombreuses réalisations innovatrices.

Le sénateur Bolduc: Au paragraphe 23.93 du rapport de 1999 du vérificateur général, on lit:

[...] la Fondation canadienne pour l'innovation a été créée pour renouveler l'infrastructure de recherche vieillissante du Canada et pourtant, elle ne possède pas de données de référence sur l'âge de la base des immobilisations de recherche avant la mise sur pied du programme. Elle n'est pas tenue de mesurer l'efficacité de ses dépenses lorsqu'elle réduit l'âge moyen de la base des immobilisations, et elle n'a pas de cible de réduction de l'âge.

Avant que ce comité adopte une loi pour accorder à la fondation 1,25 milliards de dollars de plus, pouvez-vous nous dire si ces préoccupations particulières du vérificateur général ont été réglées?

For example, do you now have a baseline figure for the age of the research capital base when the program began? Do you now have a target to achieve for reducing the average age of the capital base? If so, what is that target? How do you intend to measure your success?

Mr. Peterson: That is a very good question. I do not know the answer. All I can say is that the older I get the more I am in favour of venerability and, perhaps, maturity. I will pass this to the officials.

Mr. Botham: The direct answer to your question is that such a calculation has not been done. In defence of that, I would suggest that it would be very difficult to do such a calculation. The age of the research infrastructure would vary quite a bit between institutions.

Senator Bolduc: How can you, therefore, allocate it between various provinces? For example, Ontario has received something like \$311 million, Quebec received \$230 million, Nova Scotia received \$15 million, and Prince Edward Island received \$730,000. Do you have a quota by province, or do you just answer to the request of the institutions?

Mr. Botham: In terms of the way that the funding is allocated, it is done on a competitive basis. The foundation establishes a target envelope for competitions.

Senator Bolduc: For example, Ontario will have 40 per cent?

Mr. Botham: The allocations are not done on a provincial basis. An example would be a competition established for, say, this year. The foundation would indicate that \$300 million is available for that competition. Institutions would identify their research infrastructure requirements and make proposals to the foundation. The foundation would convene expert panels, domestic and international, to review those proposals. Then the most meritorious of those proposals would receive funding.

In terms of the provincial involvement, a number of provinces have created dedicated funds to match CFI awards. As Mr. Peterson has indicated, the CFI provides 40 per cent of the funding towards a project, and the other 60 per cent comes from other sources. Quebec and Ontario are both provinces that have done that.

In the case of Quebec, all proposals coming forward from Quebec-based institutions are first vetted through the Quebec granting councils and the Quebec government before they are forwarded to the foundation. In that case, the province has an ability to decide which among those proposals it feels it would like to advance, and for which ones it is willing to provide matching funding.

Senator Stratton: The Auditor General, in his report of 1999, at paragraph 23.106, stated that the sponsoring departments should ensure that, where appropriate, the design of delegated

Par exemple, y a-t-il des données de référence sur l'âge de la base des immobilisations de recherche lorsque le programme a été lancé? Avez-vous maintenant fixé une cible de réduction de la moyenne d'âge de la base des immobilisations? Dans l'affirmative, quelle est cette cible? Comment comptez-vous mesurer votre réussite?

M. Peterson: C'est une excellente question. Je n'en connais pas la réponse. Tout ce que je peux dire, c'est que plus je vieillis, plus je suis en faveur de la respectabilité et, peut-être, de la maturité. Je laisserai les représentants officiels répondre à cette question.

M. Botham: La réponse directe à votre question, c'est qu'un tel calcul n'a pas encore été fait. La raison que je peux donner est que ce serait un calcul très difficile à faire. L'âge de l'infrastructure de recherche varierait de beaucoup entre institutions.

Le sénateur Bolduc: Comment pouvez-vous, alors, allouer les fonds entre les diverses provinces? Par exemple, l'Ontario a reçu quelque chose comme 311 millions de dollars, le Québec 230 millions, la Nouvelle-Écosse a reçu 15 millions de dollars et l'Île-du-Prince-Édouard 730 000 \$. Est-ce qu'il y a un quota par province, ou ne faites-vous que répondre à la demande des institutions?

M. Botham: Pour ce qui est de la répartition du financement, c'est fait sur une base concurrentielle. La fondation établit une enveloppe-cible pour les appels d'offres.

Le sénateur Bolduc: Par exemple, l'Ontario recevra 40 p. 100?

M. Botham: La répartition ne se fait pas par province. Je peux vous donner l'exemple du concours lancé, disons, pour cette année. La fondation annoncerait avoir 300 millions de dollars à attribuer dans le cadre de cet appel d'offres. Les institutions recenseraient leurs besoins d'infrastructure de recherche et feraient des propositions à la fondation. La fondation convoquerait des comités d'experts, du Canada et de l'étranger, pour examiner ces propositions. Ensuite, un financement serait accordé à celles de ces propositions qui sont les plus valables.

En ce qui concerne la participation des provinces, plusieurs d'entre elles ont créé des fonds particuliers pour offrir un financement correspondant aux attributions du FCI. Comme l'a dit M. Peterson, le FCI fournit 40 p. 100 du financement d'un projet, et les 60 p. 100 restants doivent provenir d'autres sources.

Le Québec et l'Ontario ont donc créé ce genre de fonds. Dans le cas du Québec, toutes les propositions reçues d'institutions de la province sont d'abord filtrées par les conseils de financement du Québec, puis du gouvernement du Québec avant d'être transmises à la fondation. Dans ce cas, la province peut déterminer, selon ces propositions, celles qu'elle aimerait voir avancer et pour lesquelles elle est disposée à fournir un financement équivalent.

Le sénateur Stratton: Le vérificateur général, dans son rapport de 1999, au paragraphe 23.106, a déclaré que les ministères parrains devraient veiller, le cas échéant, à ce que les mécanismes

arrangements provide for formal mechanisms and guidelines to resolve disputes with partners, means to deal with non-performance and termination of the arrangements, periodic program evaluations, the results of which are reported through ministers to Parliament, consideration of value for money, and an independent assessment of the fairness and reliability performance information tabled in Parliament.

I am not suggesting that perhaps you can answer every question I wish to ask now because you do not have this document in front of you. However, can you advise this committee what specific measures have been taken to address these concerns with respect to the foundation? For example, before deciding to provide the foundation with a further \$1.25 billion, did you conduct any kind of evaluation to see if the program is having a significant incremental effect? Has any kind of value-for-money audit been conducted on the way the foundation conducts its business, and if not, why not?

According to the foundation's website, only projects valued at more than \$10 million are subject to audit. What mechanisms do you have in place to identify and deal with non-compliance in the case of smaller projects? When can we see an evaluation of this program tabled in Parliament, if ever?

Mr. Peterson: Those are very good questions. On a preliminary basis, I am not sure what would be the best period for this thing to be in existence before we try to conduct the review as to the efficiency and the impact that these investments have had. I can comment anecdotally, and then I will turn it over to Mr. Botham for further elucidation but, anecdotally, we have received more praise from the university community for this undertaking than for any other single thing that we have done.

In terms of the objective criteria for assessment, I will turn that over to Mr. Botham.

Mr. Botham: You asked what has been done in response to the concerns. As I mentioned in my remarks, we did take note of the Auditor General's concern around performance and outcomes and what kind of value was created from the investments.

In the government's funding agreement with the foundation, subsequent to the release of that concern, we negotiated new conditions under which the foundation must undertake a third-party evaluation of the outcomes of those investments. The first evaluation is under way at present.

The foundation has put together an expert panel under the guidance of the Royal Society of Canada, bringing together experts from Canada as well as other countries, including France and the United States, that have experience in this regard. They are now undertaking the first such evaluation. The Royal Society's conclusions from that evaluation will be made public.

You asked about audits of projects valued at less than \$10 million.

de régie déléguée prévoient des dispositions et une orientation officielles pour régler les conflits entre les partenaires; des moyens à prendre en cas de rendement insatisfaisant et de résiliation du mécanisme; des évaluations de programme périodiques, dont les résultats seraient communiqués au Parlement par l'entremise des ministres; l'examen des dispositions relatives à la vérification de l'optimisation des ressources; et une évaluation indépendante de la justesse et de la fiabilité de l'information sur le rendement soit communiquée au Parlement.

Je ne dirais pas que j'attends de vous une réponse à chacune des questions que j'ai à poser, parce que vous n'avez pas ce document devant vous. Cependant, pouvez-vous indiquer au comité quelles mesures spécifiques ont été prises relativement à ces préoccupations, en ce qui concerne la fondation? Par exemple, avant de décider d'accorder 1,25 milliard de dollars de plus à la fondation, avez-vous procédé à une espèce d'évaluation pour voir si le programme a un effet différentiel important? Y a-t-il eu la moindre vérification de l'optimisation des ressources relativement à la manière dont la fondation mène ses affaires et, dans la négative, pourquoi pas?

D'après le site Web de la fondation, seuls les projets d'une valeur de plus de 10 millions de dollars font l'objet d'une vérification. Quels mécanismes avez-vous prévu pour cerner la non-conformité et composer avec elle dans le cas des projets de plus petite envergure? Quand pouvons-nous espérer voir une évaluation de ce genre au Parlement, le cas échéant?

M. Peterson: Ce sont d'excellentes questions. À prime abord, je ne suis pas sûr de ce qui serait la meilleure période pour ceci, avant que nous ayons tenté d'effectuer un examen de l'efficacité et des répercussions que ces investissements peuvent avoir eus. Je peux faire un commentaire anecdotique, puis je laisserai la parole à M. Botham qui pourra mieux expliquer ceci, mais nous avons reçu plus d'éloges de la communauté universitaire pour cette entreprise que pour aucune autre de nos démarches.

En ce qui concerne les critères objectifs d'évaluation, je laisserai M. Botham les expliquer.

M. Botham: Vous avez demandé ce qui a été fait en réaction aux préoccupations exprimées. Comme je l'ai dit dans mes observations, nous avons pris note des préoccupations du vérificateur général sur le rendement et les résultats et le genre de valeurs créés avec les investissements.

Dans l'accord de financement qu'a conclu le gouvernement avec la fondation, à la suite de l'expression de cette préoccupation, nous avons négocié de nouvelles modalités selon lesquelles la fondation doit faire faire une évaluation par un tiers des résultats de ses investissements. La première évaluation est en cours actuellement.

La fondation a réuni un comité d'experts sous l'égide de la Société royale du Canada, qui réunit des experts du domaine du Canada et d'autres pays, dont la France et les États-Unis. Ils ont entrepris la première de ces évaluations. Les conclusions de cette évaluation seront diffusées publiquement par la Société royale.

Vous vous intéressez à la vérification des projets d'une valeur de moins de 10 millions de dollars.

Senator Stratton: What I am getting at here is that you do not want to see another HRDC debacle inadvertently occurring. If you have no monitoring of projects under \$10 million, the potential for that is there.

Senator Bolduc: Many projects are under \$10 million.

Mr. Botham: I cannot speak to that. As far as I know, that is a guideline that the foundation has put in place for itself. That may be something that we can look at with them. We do put conditions in place through our funding agreement.

Mr. Peterson: Senator Stratton, the questions you have raised are all important. I am not sure which ones we should emphasize the most, but this committee, going forward, could perform a very valuable service for us if you were to revisit some of these questions and make suggestions. You might even wish to have those people before you to see if we are getting a proper bang for our buck, or whether there are ways that we could do it better. I can tell you this: We would welcome your input.

Mr. Peterson: I am being told that the whip is calling us. We must return to the House for things far less important than this, but equally demanding of time.

Senator Banks: Of the \$1.25 billion we are talking about today, \$500 million was announced in October 2000, is that correct?

Mr. Botham: That is correct, through the budget update.

Senator Banks: A further \$750 million was announced on March 6, 2001; do I have that right?

Mr. Botham: Yes.

Senator Banks: These two amounts were announced in October of 2000 and March of 2001, and those are the amounts with which we are now dealing. Has the cheque been written yet?

Mr. Botham: The cheque cannot be written until parliamentary approval has been provided.

Senator Stratton: Mr. Botham, I know I threw a lot at you in a short period of time. You could get back to us, if you so desire, in a written form, and I would appreciate that.

I would recommend to this committee that we follow the minister's recommendation to take a closer look at this matter. Nobody likes an HRDC type of fiasco. The potential here for projects under \$10 million to have that occur makes us very nervous. We would be remiss in our responsibilities if we did not at least address that issue.

Senator Cools: I have a quick question regarding page 2 of the bill in clause 3 which amends section 95 of the act to read:

From and out of the Consolidated Revenue Fund there may, on the requisition of the Minister of Finance, be paid

Le sénateur Stratton: Là où je veux en venir, c'est qu'on ne tient pas à avoir une autre débâcle survenir, du genre de ce qui est arrivé avec DRHC. S'il n'y a pas de mécanismes de surveillance des projets de moins de 10 millions de dollars, cela pourrait parfaitement arriver.

Le sénateur Bolduc: Il y a beaucoup de projets de moins de 10 millions de dollars?

M. Botham: Je ne le sais pas vraiment. À ce que je sache, c'est une ligne directrice que la fondation a formulée d'elle-même. Peut-être pourrions-nous examiner la question avec ses responsables. Nous formulons des conditions par l'entremise de notre accord de financement.

M. Peterson: Sénateur Stratton, les questions que vous avez soulevées sont toutes importantes. Je ne sais pas vraiment sur lesquelles nous devrions insister le plus, mais ce comité, pour avancer, pourrait nous rendre un service très, très précieux si vous pouviez revenir sur certaines de ces questions et faire des suggestions. Peut-être voudrez-vous-même faire inviter ces gens à venir vous dire si nous avons un rendement acceptable sur notre investissement ou s'il y a un moyen de faire mieux. Je peux vous dire ceci: Nous serons heureux d'avoir votre collaboration.

M. Peterson: J'apprends que le whip nous appelle. Nous devons retourner à la Chambre traiter de sujets bien moins importants que celui-ci, mais tout aussi chronophages.

Le sénateur Banks: Sur ce montant de 1,25 milliards de dollars dont nous parlons aujourd'hui, 500 millions ont été annoncés en octobre 2000, n'est-ce pas?

M. Botham: C'est vrai, par le biais de la mise à jour du budget.

Le sénateur Banks: Le 6 mars 2001, il y a eu une nouvelle annonce portant sur 750 millions de dollars; c'est bien cela?

M. Botham: Oui.

Le sénateur Banks: L'octroi de ces deux montants a été annoncé en octobre 2000 et en mars 2001, et ces d'eux dont nous parlons maintenant. Est-ce que le chèque a déjà été fait?

M. Botham: Le chèque ne peut être rédigé sans l'approbation préalable du Parlement.

Le sénateur Stratton: Monsieur Botham, je sais que je vous ai demandé beaucoup en très peu de temps. Vous pouvez nous fournir, si vous le souhaitez, des réponses par écrit. Je l'apprécierais beaucoup.

Je recommande au comité que nous suivions la recommandation du ministre d'examiner la question de plus près. Personne ne veut voir un autre fiasco du genre de DHRC. La possibilité, ici, que cela arrive, avec les projets de moins de 10 millions de dollars, nous rend tous très nerveux. Nous ne nous acquitterions pas de nos responsabilités si nous ne réglions pas au moins ceci.

Le sénateur Cools: J'ai une brève question, au sujet de la page 2 du projet de loi. L'article 3 modifie l'article 95 de la loi comme suit:

À la demande du ministre des Finances, peut être payée et affectée à la Fondation canadienne pour l'innovation, à son

and applied a sum of one billion, two hundred and fifty million dollars for the fiscal year beginning on April 1, 2000, for payment to the Canada Foundation for Innovation for its use.

Can you provide some explanation around that particular clause? Tell us a little bit more about it.

Mr. Botham: The main purpose of the clause is to authorize payment for the foundation. I believe your question is directed around the fiscal year?

Senator Cools: I was not about to pose the question until you told me what it was, but my question then is about the fiscal year beginning April 1, 2000. That fiscal year has now ended.

Mr. Botham: That is correct. The payment would be made from fiscal year 2000-2001, subject to parliamentary approval taking place before the end of June.

Senator Cools: Of this year?

Mr. Botham: That is correct. This practice is consistent with conditions being met that a government intent to commit is established before the end of the fiscal year, as was done both in terms of the announcements and the introduction of the legislation into Parliament. All of this is, of course, subject to parliamentary approval within that time period.

Senator Cools: Could you explain to us why it would have to be before June of this year?

Mr. Botham: That is the date of the closure of the books for the government.

Senator Cools: Very well. Are you satisfied with that?

Senator Banks: Yes. I even understand it.

Senator Tunney: In looking over the amounts of money going to the various centres of education, I am wondering if this committee could have before it some representatives of some of those receiving institutions to explain not just the financial but also the physical results of the investments or grants?

I do not know if that is proper or not. Perhaps it is beyond our purview. It would, I think, allay some concerns about management of funds and the results of the funds being spent. It would give us a better insight into just why this whole concept is in place and how well it is doing.

The Deputy Chairman: Senator Tunney, we can conduct a study on this aspect in the future. There seems to be a lot of interest in it, and we will put it on the agenda for the fall, if that would be agreeable.

Senator Stratton: I was about to say exactly the same thing. It is an appropriate time to look at exactly these issues that Senator Tunney described.

Senator Tunney: We are responsible for a lot of dollars. If we are to carry out our duties, we need information and background to be able to explain to our taxpayers just what is being done.

usage, une somme, à prélever sur le Trésor, de 1,25 milliards de dollars pour l'exercice commençant le 1^{er} avril 2000.

Pouvez-vous nous expliquer cette disposition particulière? Nous aimerions en savoir plus à ce sujet.

M. Botham: L'objet principal de cette disposition est d'autoriser le paiement à la fondation. Je suppose que votre question vise l'exercice financier?

Le sénateur Cools: Je n'allais pas poser la question avant que vous m'ayez dit de quoi il s'agissait, mais c'est bien au sujet de l'exercice financier qui commence le 1^{er} avril 2000. Cet exercice financier est déjà terminé.

M. Botham: C'est vrai. Le paiement proviendrait du budget de l'exercice 2000-2001, sous réserve de l'obtention de l'approbation parlementaire avant la fin de juin.

Le sénateur Cools: De cette année?

M. Botham: Oui. Cette pratique est conforme à la condition que l'intention du gouvernement d'engager des fonds soit exprimée avant la fin de l'exercice financier, comme cela a été le cas relativement aux annonces et à la présentation de la loi au Parlement. Tout ceci, bien entendu, sous réserve de l'approbation parlementaire dans cette période.

Le sénateur Cools: Pourriez-vous nous expliquer pourquoi il faudrait que ce soit avant juin de cette année?

M. Botham: C'est la date de fermeture des livres du gouvernement.

Le sénateur Cools: Très bien. Cela vous convient-il?

Le sénateur Banks: Oui. J'arrive même à le comprendre.

Le sénateur Tunney: Lorsque je vois les montants qui sont attribués aux divers centres d'éducation, je me demande si le comité pourrait convoquer des représentants de certaines de ces institutions bénéficiaires pour qu'ils nous expliquent non seulement l'aspect financier, mais aussi les résultats physiques des investissements ou des subventions?

Je ne sais pas si c'est faisable ou non. Peut-être est-ce que ce n'est pas de notre ressort. Je pense que ce serait utile pour soulager certaines de nos inquiétudes sur la gestion des fonds et les résultats de leur dépense. Nous aurions une meilleure idée de l'objet de ce concept, et de sa valeur.

La vice-présidente: Sénateur Tunney, nous pourrions plus tard faire l'examen de cette question. Le sujet semble soulever beaucoup d'intérêt, et nous l'inscrirons au programme de l'automne, si cela vous convient.

Le sénateur Stratton: J'allais justement dire la même chose. C'est un moment opportun pour examiner exactement les questions que le sénateur Tunney a soulevées.

Le sénateur Tunney: Nous portons la responsabilité de beaucoup d'argent. Si nous voulons nous acquitter de nos fonctions, il nous faut de l'information et un contexte pour être capables d'expliquer à nos contribuables ce qui se fait.

Senator Stratton: It may be more appropriate for another committee to conduct such a study, not necessarily the Standing Senate Committee on National Finance.

The Deputy Chairman: We will look at it.

Senator Bolduc: There are two other provisions in the bill. One is to exempt the pension board and various other agencies from the application of Divisions I to IV of the Financial Administration Act. Are you familiar with that?

Mr. Bartlett: Yes.

Senator Bolduc: I understand that is just to correct a technical error?

Mr. Bartlett: Correct.

Senator Bolduc: We will come back on the problem of those organizations another day. Let us forget that for now. The other question is on the control by the Minister of Finance over *pouvoir d'emprunt*.

Mr. Bartlett: It refers to the control by Parliament over the right and power to borrow on behalf of Canada.

Senator Bolduc: Yes. The Minister of Finance would be authorized to look at every case, if I understand it properly, because some loans have been undertaken by some departments without the authorization of the Minister of Finance. Is that true?

Mr. Bartlett: The instance which most concerned us was a loan that did not take place in the end. However, a legal loophole was indicated, and we are closing that.

Senator Bolduc: Was that with reference to the Department of National Defence?

Mr. Bartlett: Yes.

The Deputy Chairman: Thank you, officials.

Is it agreed, honourable senators, that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-17?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Is it agreed to stand the title?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Shall clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

Le sénateur Stratton: Peut-être serait-ce plus l'affaire d'un autre comité de mener cette étude, et non pas nécessairement celle du Comité sénatorial permanent des finances.

La vice-présidente: Nous examinerons la question.

Le sénateur Bolduc: Il y a deux autres dispositions dans le projet de loi. L'une vise à exempter le régime de pensions du Canada et d'autres organismes de l'application des sections I à IV de la Loi sur la gestion des finances publiques. Connaissiez-vous bien le sujet?

M. Bartlett: Oui.

Le sénateur Bolduc: Si je comprends bien, il s'agit seulement de corriger une erreur technique?

M. Bartlett: Oui.

Le sénateur Bolduc: Nous reviendrons sur le problème de ces organisations un autre jour. Laissons-le de côté pour l'instant. L'autre question concerne le contrôle, par le ministre des Finances, du pouvoir d'emprunt.

M. Bartlett: Il s'agit de l'autorité du Parlement sur le droit et les pouvoirs d'emprunt au nom du Canada.

Le sénateur bolduc: Oui. Le ministre des Finances serait autorisé à examiner chaque cas, si je le comprends bien, parce que certains des ministères ont fait des emprunts sans obtenir au préalable l'autorisation du ministre des Finances. Est-ce bien vrai?

M. Bartlett: Le cas qui nous préoccupe surtout est celui d'un emprunt qui n'a finalement pas abouti. Cependant, une faille juridique a été cernée et nous la colmatons.

Le sénateur Bolduc: Est-ce qu'il s'agissait du ministère de la Défense nationale?

M. Bartlett: Oui.

La vice-présidente: Je remercie tous les représentants officiels.

Est-il convenu, honorables sénateurs, que le comité entreprenne l'examen article par article du projet de loi C-17?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: Est-il convenu de reporter l'adoption du titre?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: L'article 1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: L'article 2 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: L'article 3 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: L'article 4 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: L'article 5 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: L'article 6 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

The Deputy Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Is it agreed that this bill be adopted?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Is it agreed that the Chair report this bill at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: It is agreed.

Honourable senators, I have asked for leave in the chamber today for this committee to sit at 3:30 p.m. tomorrow, when we will hear from the Minister of Finance for an hour.

On June 12 at 9:30 a.m., we will hear from the Minister of Finance from Newfoundland on Bill C-18.

The committee adjourned.

La vice-présidente: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: Est-il convenu que le projet de loi est adopté?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: Est-il convenu que la présidence présente ce projet de loi à la prochaine séance du Sénat?

Des voix: D'accord.

La vice-présidente: C'est bien.

Honorables sénateurs, j'ai demandé l'autorisation à la Chambre aujourd'hui que ce comité se réunisse à 15 h 30 demain, lorsque nous aurons entendu le ministre des Finances, qui nous accorde une heure.

Le 12 juin à 9 h 30, nous entendrons le ministre des Finances de Terre-Neuve, qui nous parlera du projet de loi C-18.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Jim Peterson, P.C., M.P., Secretary of State.

L'honorable Jim Peterson, c.p., député, secrétaire d'État.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Richard Botham, Chief, Knowledge Economy and
Innovation, Economic and Corporate Finance Branch;

Bob Bartlett, Senior Analyst, Government Financing Section,
Financial Markets Division, Financial Sector Policy
Branch.

Du ministère des Finances:

Richard Botham, chef, Économie du savoir et innovation,
Développement économique et finances intégrées;

Bob Bartlett, analyste principal, Section du financement du
gouvernement; Division des marchés financiers, Direction
de la politique du secteur financier.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Thursday, June 7, 2001

Le jeudi 7 juin 2001

Issue No. 15

Fascicule n° 15

Second meeting on:
Bill C-18, An Act to amend
the Federal-Provincial Fiscal
Arrangements Act

Deuxième réunion concernant:
Le projet de loi C-18, Loi modifiant la
Loi sur les arrangements fiscaux entre
le gouvernement fédéral et les provinces

APPEARING:
The Honourable Paul Martin, P.C., M.P.,
Minister of Finance

COMPARAÎT:
L'honorable Paul Martin, c.p., député,
ministre des Finances

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Ferretti Barth
Bolduc	Finestone, P.C.
* Carstairs, P.C.	Fraser
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Comeau	(or Kinsella)
Cools	Stratton
Doody	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Comeau substituted for that of the Honourable Senator Kinsella (*June 7, 2001*).

The name of the Honourable Senator Finestone, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Mahovlich (*June 7, 2001*).

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Tunney (*June 7, 2001*).

The name of the Honourable Senator Rompkey, P.C. is added to the list of members (*June 7, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Ferretti Barth
Bolduc	Finestone, c.p.
* Carstairs, c.p.	Fraser
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Comeau	(ou Kinsella)
Cools	Stratton
Doody	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Comeau est substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella (*le 7 juin 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Finestone, c.p., est substitué à celui de l'honorable sénateur Mahovlich (*le 7 juin 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Tunney (*le 7 juin 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey, c.p., est ajouté à la liste des membres (*le 7 juin 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 7, 2001

(18)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 3:31 p.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Lowell Murray, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finestone, P.C., Finnerty, Fraser, Murray, P.C., Rompkey, P.C., Stratton (11).

Other senators present: The Honourable Senators Moore, Tunney (2).

In attendance: Mr. Alexandre Laurin, Marc-André Pigeon, Research Officers, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Paul Martin, P.C., M.P., Minister of Finance

WITNESS:

From the Department of Finance:

Susan Peterson, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on May 31, 2001, the Committee continued its examination of Bill C-18, An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act.

The minister made an opening statement and, with Ms Peterson, answered questions from members of the Committee.

At 4:33 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair

ATTEST:**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 7 juin 2001

(18)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 15 h 31, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Lowell Murray, c.p., (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finestone, c.p., Finnerty, Fraser, Murray, c.p., Rompkey, c.p., Stratton (11).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Moore et Tunney (2).

Également présent: Marc-André Pigeon, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Paul Martin, c.p., député, ministre des Finances.

TÉMOINS:

Du ministère des Finances:

Susan Peterson, sous-ministre adjointe, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 31 mai 2001, le comité poursuit son examen du projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Le ministre fait une déclaration et, de concert avec Mme Peterson, répond aux questions.

À 16 h 33, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tõnu Onu

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 7, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-18, to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act and to make related amendments to other Acts, met this day at 3:31 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Order, please. Colleagues, we have before us Bill C-18, to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, which was referred to this committee after second reading on May 31.

We began our consideration of this bill on Tuesday morning when we had officials from the Department of Finance before us. There was a discussion at that time about federal transfers to provinces of cash and tax points. This afternoon, the department gave me some figures that are more recent — indeed, they are current — than the ones we were bandying about on Tuesday morning. I will put them on the record. They are for the current fiscal year, 2001-02.

CHST total entitlements are \$34 billion, of which \$18.3 billion is cash and \$15.7 billion is tax transfers. Equalization, the subject under discussion today, is \$10.6 billion. Territorial formula financing is \$1.5 billion. All of this totals \$44.9 billion, of which \$30.4 billion is cash and \$15.7 billion is tax transfers.

We have the pleasure this afternoon of welcoming the Minister of Finance, the Honourable Paul Martin, Member of Parliament since 1988 and Minister of Finance since 1993.

Mr. Martin is known to us all. He is accompanied by officials who are also known to us: Susan Peterson, Frank Vermaeten, Barbara Anderson, Francois Cadieux and Dominique LaSalle.

Please proceed, Mr. Minister.

Hon. Paul Martin, Minister of Finance: I am pleased to meet with your committee to discuss Bill C-18 and to reaffirm how important the federal government believes that the equalization program and the principles enshrined in the Constitution that underpin it are to the Canadian fabric.

[*Translation*]

Within our federation, the role of equalization is to ensure that all the provincial governments have the fiscal capacity to provide fairly comparable public services to Canadians, regardless of the wealth of the various regions of this country and the economic fluctuations that may affect them. Equalization is important not only because of its role, but also because of its size. Since we came to power in 1993, it increased by about 33 per cent and it currently accounts for nearly \$11 billion.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 7 juin 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, se réunit aujourd'hui à 15 h 31 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: La séance est ouverte. Chers collègues, nous sommes saisis du projet de loi C-18 modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, qui a été renvoyé à notre comité après sa deuxième lecture, le 31 mai.

Mardi matin, nous avons commencé l'examen de ce projet de loi en entendant des fonctionnaires du ministère des Finances. Nous avons alors eu une discussion sur les transferts fédéraux aux provinces, sous forme d'argent ou de points d'impôt. Cet après-midi, le ministère m'a remis des chiffres plus récents — en fait, à jour — que ceux dont nous nous servions allègrement mardi matin. Je les ai fait verser au compte rendu. Ils se rapportent à l'exercice actuel, 2001-2002.

Le total pour le TCSPS est de 34 milliards de dollars, dont 18,3 milliards en transferts de fonds et 15,7 milliards en transferts d'impôt. La péréquation qui fait l'objet de notre discussion d'aujourd'hui équivaut à 10,6 milliards de dollars. La formule de financement des territoires atteint 1,5 milliard de dollars. Le grand total est de 44,9 milliards de dollars, soit 30,4 milliards en transferts monétaires et 15,7 milliards en transferts d'impôt.

Nous sommes ravis d'accueillir cet après-midi le ministre des Finances, l'honorable Paul Martin, député depuis 1988 et ministre des Finances depuis 1993.

Nous connaissons tous M. Martin. Il est accompagné par ses collaborateurs, que nous connaissons aussi: Susan Peterson, Frank Vermaeten, Barbara Anderson, François Cadieux et Dominique LaSalle.

Vous avez la parole, monsieur le ministre.

L'honorable Paul Martin, ministre des Finances: Je suis content de rencontrer le comité pour discuter du projet de loi C-18 et pour réitérer qu'aux yeux du gouvernement fédéral, le programme de péréquation et les principes constitutionnels dont il relève sont très importants pour le tissu social canadien.

[*Français*]

Dans le cadre de notre fédération, le rôle de la péréquation consiste à veiller à ce que tous les gouvernements provinciaux aient la capacité financière de fournir aux Canadiens et aux Canadiennes des services publics sensiblement comparables, peu importe la richesse relative des différentes régions du pays et les fluctuations économiques qui peuvent les toucher. La péréquation est importante non seulement de par son rôle, mais également de par sa taille. Elle a augmenté d'environ 33 p. 100 depuis notre

We must note that its growth was not slowed by the restoration of our fiscal health. It continued adapting to the evolving economy everywhere in Canada. More recently, it had a growth spurt on account of the vigorous Ontario economy. Moreover, the \$11 billion transferred to the provinces under the Equalization Program are paid unconditionally. The provinces that benefit from these payments can spend them on road repair, hospitals, schools, persons with disabilities, young children, services for elders, immigrants, legal aid, economic development or anything else. They have a choice.

[English]

As you know, Bill C-18 removes the ceiling on equalization for the 1999-2000 fiscal year, thus providing the seven equalization-receiving provinces with an estimated \$792 million in additional funding. It is important to note that under no circumstances does the ceiling prevent growth in the equalization program. It simply limits it in the unusual situation when it would otherwise outpace growth in the economy. In other words, the cap goes up every year.

The equalization program also has a floor that protects the provinces from any sizeable declines in payments from one year to the next that could be caused, for instance, by exceptional economic growth in an individual province or a decline in population in an individual province.

When Bill C-18 was before the House of Commons Finance Committee, the Finance Minister of Manitoba remarked, in part, as follows:

The equalization program has proven historically to be a very thoughtful, forward looking transfer program that has allowed the Canadian federation to reduce disparities across the country and allow all regions to grow very successfully.

He went on to say:

Equalization does not create dependency. It provides the resources for provinces to grow and diversify their economy, to become less dependent on federal transfers.

The Finance Minister of Prince Edward Island commented as follows:

The Canadian equalization program is the envy of the world ... We have all kinds of evidence that our economy is growing stronger.

He also said:

... it is not a disincentive, it is an equalizer.

Furthermore, I am pleased that the economic data covering the past 20 years confirms the effectiveness of the equalization program in helping to reduce disparities among provinces.

arrivée au pouvoir en 1993 et elle s'établit actuellement à près de 11 milliards de dollars.

Il est important de noter que sa croissance n'a pas été freinée par l'assainissement de nos finances publiques. Elle a continué de s'adapter à l'évolution économique partout au pays. Plus récemment, elle a connu une forte croissance sous l'effet de la vigueur de l'économie de l'Ontario. De plus, les quelque 11 milliards de dollars transférés aux provinces dans le cadre du Programme de péréquation sont versés sans aucune condition. Les provinces bénéficiaires peuvent consacrer cet argent à la réfection des routes, aux hôpitaux, aux écoles, aux personnes handicapées, aux jeunes enfants, aux services aux aînés, aux immigrants, à l'aide juridique, au développement économique ou à n'importe quoi d'autres. Elles ont le choix.

[Traduction]

Comme vous le savez, le projet de loi C-18 élimine le plafond des paiements de péréquation pour l'exercice 1999-2000, accordant ainsi aux sept provinces bénéficiaires des fonds supplémentaires d'environ 792 millions de dollars. Il importe de signaler que le plafonnement n'empêche nullement la croissance du programme de péréquation. Il ne fait que la restreindre dans le cas inhabituel où elle pourrait dépasser la croissance de l'économie. Autrement dit, le plafond monte chaque année.

Le programme de péréquation a aussi un plancher qui protège les provinces contre des diminutions soudaines des paiements, d'une année à l'autre, qui pourraient par exemple être causées par une croissance économique exceptionnelle d'une province ou la diminution de la population d'une province.

Lorsque le projet de loi C-18 était à l'étude au Comité des finances de la Chambre des communes, le ministre des Finances du Manitoba a déclaré, notamment:

Par le passé, le programme de péréquation s'est avéré un programme de transfert très sérieux et très axé sur l'avenir qui permet à la fédération canadienne de réduire les disparités au pays et qui permet à toutes les régions de se développer avec succès.

Il a dit plus tard:

La péréquation ne crée pas de dépendance. Elle assure aux provinces les moyens nécessaires à la croissance et à la diversification de leur économie, les rendant ainsi moins dépendantes des transferts du gouvernement fédéral.

Voici ce qu'a dit la ministre des Finances de l'Île-du-Prince-Édouard:

Le programme canadien de péréquation fait l'envie du monde entier [...] Toutes sortes d'indices nous permettent d'affirmer que notre économie est plus forte.

Et plus tard:

[...] le programme n'est donc pas un désincitatif, c'est un égalisateur [...]

En outre, je suis heureux de vous dire que les données économiques des 20 dernières années confirment l'efficacité du programme de péréquation dans la réduction des disparités entre

Economic gains have been above the Canadian average in most equalization-receiving provinces, and the same is true for gains in real disposable income. This is especially true, although it is not widely known, in the Atlantic provinces. Gaps remain, of course, but those gaps have grown smaller and not larger over time.

I will now turn to the claim that is sometimes made that equalization can stand in the way of economic development. As we have seen, the finance ministers of Prince Edward Island and Manitoba clearly do not hold that view. My own perception is that those who claim that equalization can be a disincentive focus on the wrong part of the picture.

[Translation]

It is true that a province's equalization payments decrease proportionally to the increase of its income from natural resources or any other economic activity. However, we must focus on the citizens and the enterprises in the province. Those are the real winners, those who benefit from the jobs created by economic development.

[English]

I should like to make a second observation on this matter. In the 1980s, the federal government recognized the opportunities presented by the development of offshore oil and gas in Newfoundland and Nova Scotia. The development, it was recognized, would be costly. For that reason, special agreements were signed with both of provinces that in effect suspended the normal workings of equalization for a transition period of 12 years in Newfoundland and 10 years in Nova Scotia.

In 1994, another arrangement was legislated that meant Nova Scotia, Newfoundland and other provinces with unique tax bases received special consideration under the equalization program on an indefinite basis. This is not a temporary measure. As the revenues from these sources increase, equalization declines less than is the case for other provinces. This illustrates the reality that the equalization program has already been adopted to reflect special circumstances such as those in Nova Scotia and Newfoundland.

Thus, in certain circumstances, there is leeway for special consideration. That being said, let me emphasize that in the end the program must be fair across all provinces, for the core of the equalization program is that it raises all seven of the less prosperous provinces to a common standard.

Finally, Mr. Chairman, I would like to turn to the view that while the equalization program does a good job of equalizing provincial revenues, it should also reflect the differing costs of providing public services in the provinces. This is called the expenditure need issue. My officials, those who are here at the table with me, have worked on this with provincial officials consistently and constantly over the years.

Some provinces believe that circumstances particular to them require higher public expenditures than the norm. However, in the end, all of the analysis that has been done on this issue

les provinces. Les gains économiques ont été supérieurs à la moyenne canadienne pour les provinces qui profitent le plus de la péréquation, et on peut en dire autant pour la croissance du revenu réel disponible. C'est un fait méconnu mais particulièrement vrai pour les provinces de l'Atlantique. Il reste bien entendu des écarts, mais avec le temps, ils se comblent plutôt que de s'élargir.

On prétend parfois que la péréquation gêne l'expansion économique. Comme on l'a vu, ce n'est certainement pas ce que croient les ministres des Finances de l'Île-du-Prince-Édouard et du Manitoba. Personnellement, j'estime que ceux qui prétendent que la péréquation a un effet désincitatif ne regardent pas là où il faut.

[Français]

Il est vrai que les paiements de péréquation d'une province baissent à mesure qu'augmentent ses recettes tirées de la mise en valeur des ressources naturelles ou de toute autre forme d'activité économique. Il faut cependant se concentrer sur les citoyens, les citoyennes et les entreprises de la province. Voilà qui sont les vrais gagnants, ceux et celles qui bénéficient des emplois qui suivent le développement économique.

[Traduction]

J'aimerais faire une deuxième observation à ce sujet. Dans les années 80, le gouvernement fédéral a reconnu les possibilités de la mise en valeur du pétrole et du gaz au large de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse. On savait que ce serait coûteux. C'est pourquoi des accords spéciaux ont été signés avec les deux provinces pour suspendre le fonctionnement normal de la péréquation pour une période de transition de 12 ans à Terre-Neuve et de 10 ans en Nouvelle-Écosse.

En 1994, une loi a été adoptée confirmant un nouvel accord selon lequel la Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve et d'autres provinces qui n'ont qu'une assiette fiscale feraient l'objet d'un traitement particulier dans le cadre du programme de péréquation, pour une période indéfinie. Il ne s'agit pas d'une mesure temporaire. À mesure que les recettes provenant de ces sources augmenteront, la péréquation diminuera moins que pour les autres provinces. Cela démontre bien que le programme de péréquation est déjà adapté pour tenir compte de circonstances particulières, comme en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve.

Dans certaines circonstances, il y a donc une marge de manoeuvre. Cela étant dit, j'insiste sur le fait qu'au bout du compte, le programme doit être équitable pour toutes les provinces, puisque son objectif est de ramener à une norme commune les revenus des sept provinces les moins prospères.

En terminant, monsieur le président, parlons du principe selon lequel le programme de péréquation, tout en équilibrant les revenus provinciaux, doit aussi tenir compte des différences de coûts des services publics, d'une province à l'autre. Il s'agit de la question des besoins de dépenses. Les collaborateurs qui m'accompagnent ici aujourd'hui travaillent avec leurs homologues provinciaux de manière constante et régulière, depuis des années.

Certaines provinces croient que leur situation particulière les oblige à faire des dépenses publiques supérieures à la norme. Pourtant, au bout du compte, toutes les analyses faites sur la

has foundered on the difficulty — I would almost say the impossibility — of measuring in any objective way which provinces have higher needs for public services or which provinces must incur greater costs in incurring public services.

To illustrate, some provinces have more seniors, implying higher health care costs than the norm. Over provinces have more low-income families, immigrants, Aboriginal Canadians, children or students. Sometimes the view is that it is more costly to provide services to dispersed populations. Sometimes the view is that it is more costly to do it in densely populated urban areas with high salaries. That would not be the end of it. Distinctions would have to be made between cases of higher spending caused by higher needs and cases of higher spending reflecting the policy choices of individual province governments.

You can see the impossibility in practice of an approach that would require that an infinite list of such differences be objectively measured and added up.

[Translation]

To conclude, our government always considered the equalization program as an essential aspect and even as a determining factor of Canada today. It is a fair program and Canadians all over Canada are benefiting from it.

[English]

Equalization is a program that works. It works to support needs, health care, education and social services that are special to the Canadian quality of life. It works to put into action the principle of fairness that is so important to being Canadian. I would encourage and hope that all honourable senators would support the bill.

The Chairman: Colleagues, we are discussing Bill C-18. The subject matter is equalization, and in a more general way, federal-provincial fiscal arrangements.

We do not see the Minister of Finance very often. Still, I would hope that you and he would resist any temptation to go farther afield. Out of consideration for the large number of senators who are here, I would ask you to stay within the subject matter on our agenda today.

Senator Bolduc: Mr. Minister, welcome. We are pleased to have you here. You come here once a year. It is a great benefit for the committee to have you here.

I recently read a book by Dan Usher, professor of economics at Queen's University, *The Uneasy Case for Equalization Payments*. He tried to measure the equality of the program with three factors, quality, efficiency and equity. In defining those words, he said that equity related to whether the Canadian program of equalization payments succeeds in equalizing the distribution of income among all Canadians. He said that efficiency could be defined as whether the national income, broadly defined, is higher with equalization payments than it would be otherwise. He said that equity, for the purpose of his work, could be defined as

question ont buté sur la difficulté — voire l'impossibilité — de mesurer de manière objective quelles provinces avaient des besoins de services publics supérieurs, ou des coûts plus élevés pour ces services publics.

Prenons un exemple: dans certaines provinces, il y a plus de personnes âgées, et les coûts de santé sont plus élevés qu'ailleurs. D'autres provinces comptent davantage de familles à faible revenu, d'immigrants, d'Autochtones, d'enfants ou d'étudiants. On croit par ailleurs qu'il est plus coûteux d'offrir des services à une population disséminée. D'autres encore estiment qu'il est plus coûteux d'offrir des services dans des zones urbaines densément peuplées, où les salaires sont plus élevés. Et ce n'est pas tout! Il faudrait établir des distinctions entre les cas où les coûts plus élevés découlent de besoins plus grands et les cas où ils résultent de choix politiques faits par les gouvernements provinciaux.

Vous pouvez voir qu'il est impossible d'adopter une méthode qui devrait tenir compte d'une liste infinie de différences à mesurer et compiler objectivement.

[Français]

En conclusion, notre gouvernement a toujours considéré le Programme de péréquation comme un aspect essentiel et même un facteur déterminant du Canada actuel. C'est un programme qui est équitable et dont bénéficient les Canadiens et les Canadiennes de partout au pays.

[Traduction]

La péréquation est un programme efficace qui répond aux besoins en matière de santé, d'éducation et de services sociaux d'une manière essentielle à la qualité de vie des Canadiens et Canadiennes. Il met en pratique les principes d'équité qui comptent tant dans l'idée d'être Canadien. J'encourage tous les sénateurs à adopter le projet de loi, et j'espère qu'ils le feront.

Le président: Chers collègues, nous traitons du projet de loi C-18. Le sujet en est la péréquation et, d'une manière plus générale, les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Nous n'accueillons pas très souvent le ministre des Finances. Mais j'espère que vous comme lui ne succomberez pas à la tentation de vous écarter du sujet. Étant donné le nombre de sénateurs présents ici aujourd'hui, je vous demande de respecter le sujet à l'ordre du jour.

Le sénateur Bolduc: Monsieur le ministre, nous vous souhaitons la bienvenue. Nous sommes heureux de vous avoir parmi nous aujourd'hui. Il s'agit de votre visite annuelle. Votre présence enrichira beaucoup nos travaux.

J'ai récemment lu un livre intitulé *The Uneasy Case for Equalization Payments* dont l'auteur est M. Dan Usher, professeur d'économie à l'Université Queen's. Dans son ouvrage, M. Usher évalue le programme en fonction de trois facteurs, à savoir l'égalité, l'efficacité et l'équité. Il définit l'équité comme la mesure dans laquelle le programme de péréquation canadien réussit à redistribuer la richesse nationale entre tous les Canadiens. Quant à l'efficacité, c'est la mesure dans laquelle le revenu national, dans le sens large du terme, est plus élevé grâce aux paiements de péréquation qu'il ne le serait autrement. Aux fins de

conformity with the community sense of what is just, right and fitting in the conduct of public affairs.

His conclusion, after 116 pages, is that, as with equality and efficiency, one cannot say definitely whether the virtue of equity is or is not promoted by the Canadian program of equalization payments. My hunch is that it is not. What is your opinion, Mr. Minister?

Mr. Martin: Essentially, the professor believes that equalization creates a dependency factor. My view is that that is incorrect, and that equalization and the necessity of providing roughly comparable services in terms of health care and education is essential to the development of the country as a whole. The wealthier provinces benefit, as an example, from the tremendous educational programs and institutions that exist in some of the less well off provinces. It really is the essence of a country that the basic services be available on a comparable basis across the country. I would disagree with that aspect of what the professor said, Senator Bolduc.

Senator Bolduc: If we put that in another perspective, that program costs something like \$10 billion, or 1 per cent of the Canadian economy. If we add to that the transfer payments that fall in the neighbourhood of \$35 billion, that means that \$45 billion, or one quarter of the federal budget, or one third of program expenditure of the federal government is combined in those two programs.

When you develop the argument that you have developed in favour of equality of efficiency, exactly the contrary of what Professor Usher states, you imply also that the transfer payments go in the same direction. They look at the same objective; is that correct?

Mr. Martin: Yes and no, senator. The transfer payments for health, education and welfare, for example, go to all provinces on a per capita basis, and they go to those provinces regardless of their own provincial revenues. On the other hand, the purpose of equalization is very specific, and that is to bring the less prosperous provinces up to the fiscal capacity of the standard five. There is no doubt that transfers to the provinces represent a substantial portion of the federal government's spending, and for the recipient provinces, in the case of equalization, they represent an important part of their own provincial revenues. There is a difference between the CHST transfers and the equalization transfers.

Senator Rompkey: Mr. Minister, I support Bill C-18, and I will ask all senators to vote for it. It is a good bill.

Having said that, I also want to discuss the program as it exists at present and what might be done with it in the future. My understanding is that you are prepared to look at some revisions when the equalization end of the present term presents itself. I am glad to hear that because I think we need revisions.

son ouvrage, il définit l'équité comme la mesure dans laquelle le programme correspond à ce que la collectivité estime être juste, indiqué et correspondant à une bonne gestion des affaires publiques.

Cet ouvrage, qui comporte 116 pages, conclut que comme pour l'égalité et l'efficacité, il est impossible de dire à coup sûr si le programme canadien de paiements de péréquation atteint l'objectif de l'équité. Je crois que non. Quel est votre avis, monsieur le ministre?

M. Martin: M. Usher croit essentiellement que la péréquation entraîne la dépendance. Je pense que c'est inexact et que la péréquation ainsi que l'obligation de fournir dans tout le pays des services en gros comparables dans le domaine de la santé et de l'éducation sont essentiels au développement de notre pays. Les provinces riches, par exemple, tirent parti des excellents programmes éducatifs et établissements d'enseignement qui existent dans certaines des provinces moins nanties. C'est l'essence même d'un pays que d'assurer des services comparables à tous ses citoyens. Sénateur Bolduc, je ne suis donc pas d'accord avec cet aspect-là de la thèse de M. Usher.

Le sénateur Bolduc: Abordons la question d'un autre point de vue. Le programme de péréquation coûte environ 10 milliards de dollars, ou 1 p. 100 du revenu national. Si l'on ajoute à cette somme les paiements de transfert qui avoisinent 35 milliards de dollars, cela signifie que ces deux programmes coûtent 45 milliards de dollars, soit le quart du budget fédéral ou le tiers des dépenses au titre des programmes du gouvernement fédéral.

Lorsque vous avancez des arguments en faveur de l'égalité et de l'efficacité du programme qui contredisent exactement ceux de M. Usher, vous laissez entendre que les paiements de transfert visent le même objectif que les paiements de péréquation, n'est-ce pas?

M. Martin: Oui et non, sénateur. Des paiements de transfert au titre de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale, par exemple, qui sont calculés par habitant sont versés à toutes les provinces sans égard à leurs revenus. Par ailleurs, les paiements de péréquation visent un objectif très précis, c'est-à-dire de faire en sorte que les moyens budgétaires des provinces les moins prospères correspondent à ceux des cinq provinces qui constituent la norme. Il est vrai que les paiements de transfert versés aux provinces constituent une partie importante des dépenses gouvernementales fédérales et que les paiements de péréquation représentent pour les provinces bénéficiaires une partie importante de leurs revenus provinciaux. Il existe une distinction entre le TCSPS et les paiements de péréquation.

Le sénateur Rompkey: Monsieur le ministre, j'appuie le projet de loi C-18 et je demanderai à tous les sénateurs de l'appuyer également. C'est un bon projet de loi.

Cela étant dit, j'aimerais aussi discuter du programme tel qu'il existe à l'heure actuelle ainsi que des améliorations qui pourraient y être apportées dans l'avenir. Je crois comprendre que vous êtes prêt à envisager certaines modifications au programme à l'expiration de la période actuelle des paiements. J'en suis fort

Mr. Minister, it seems that what was considered a blessing has almost become a curse. I know you have argued that it does not create a dependency. However, for my part, I cannot see how my province, and perhaps Nova Scotia, can get ahead under the present circumstances.

I know that you have said that the gap has narrowed, but it is marginal. We are not that much farther ahead now than we were in 1949, compared to the national average. We have grown, and Confederation has been a blessing from that point of view; however, Canada has also grown. Compared to the rest of Canada, we are only marginally farther ahead than we were in 1949. Under the present circumstances, I do not see how that will change, except over a period of time.

We still have some of the most expensive costs of any jurisdiction in the country. Last year, the cost of providing education in Newfoundland was 120 per cent more than the national average. I know you have discussed quantifying, too, and the difficulty in making comparisons across the country. However, that sort of thing has been done.

I remember the study of post-secondary education that was done by Al Johnson. He was able to quantify across the country. I believe it is possible to quantify costs, if not to qualify costs.

As long as we, the poorest province in the country with the lowest per capita income and the highest per capita debt, still must pay 120 per cent of the national average to provide an education system, there will be great difficulty getting ahead.

It is important to make the point that if you look at good things happening such as Voisey's Bay, Lower Churchill and so on, without education it will be impossible for people to really benefit in the long run. In the Indian community of Sheshatshiu last year, there was one graduate from high school. They have had a high school since 1960. I know those are special circumstances, but the same thing is true, to a more or less degree, in other areas of rural Labrador, yet those people are looking at what could be a bountiful future.

Some way must be found to provide a quality education without those exorbitant costs. The resources are on our doorstep. As you say, with regard to Hibernia, as in the case of Nova Scotia, there is some consideration. Instead of a 100 per cent clawback, there is a 70 per cent clawback, or bringing those resources into the equalization formula.

It will still take a long time to get ahead if you are working on 20-cent and 30-cent dollars. As I understand it, that is what we will be working on in the case of Voisey's Bay. For every dollar

aise parce que je pense que certaines modifications au programme s'imposent.

Monsieur le ministre, il semblerait que ce qu'on considérait autrefois comme une bénédiction est presque maintenant devenue une malédiction. Je sais que vous ne pensez pas que le programme crée une dépendance. Or, je ne vois pas comment, dans les circonstances actuelles, la situation de ma propre province, et peut-être de la Nouvelle-Écosse, peut s'améliorer.

Vous avez dit que l'écart entre les provinces s'était amenuisé, mais je pense que cet écart demeure encore considérable. Si l'on compare le revenu de ma province au revenu national, on voit qu'il ne s'est pas beaucoup amélioré depuis 1949. La province s'est développée et la Confédération l'a bien servie à cet égard, mais le Canada aussi s'est développé. Comparativement à celle du reste du Canada, la situation de ma province ne s'est que marginalement améliorée depuis 1949. Dans les circonstances actuelles, je ne vois pas comment la situation pourrait rapidement évoluer.

Dans ma province, les coûts sont plus élevés que presque dans toutes les autres provinces. L'an dernier, le coût de l'éducation à Terre-Neuve était de 120 p. 100 supérieur à ce qu'il est dans l'ensemble du pays. Je sais que vous avez dit qu'il était difficile de faire des comparaisons entre les provinces. Je crois cependant qu'elles s'imposent.

Je me souviens de l'étude portant sur l'enseignement postsecondaire menée par Al Johnson. Il a pu établir le coût des études postsecondaires dans l'ensemble du pays. À mon avis, s'il n'est pas possible de qualifier les coûts, il est possible de les quantifier.

Tant que la province la plus pauvre par habitant au pays doit engager au titre de l'éducation des dépenses de 120 p. 100 supérieures à celles de l'ensemble des provinces, il lui sera très difficile de progresser.

Des projets intéressants sont mis en oeuvre dans la province comme à Voisey's Bay et dans le cours inférieur du Churchill, mais ces projets n'aideront pas beaucoup à long terme la population si elle n'est pas instruite. Dans la collectivité autochtone de Sheshatshiu, un seul étudiant a terminé l'école secondaire l'an dernier. Il existe cependant une école secondaire dans cette collectivité depuis 1960. Je sais qu'il s'agit de circonstances spéciales, mais la même chose vaut dans une plus ou moins grande mesure pour d'autres régions du Labrador rural bien que l'avenir devrait être prometteur pour les gens de cette région.

Il faut trouver un moyen de permettre aux gens d'acquérir une éducation de qualité sans qu'il leur en coûte autant. Il s'agit d'exploiter nos ressources. Comme vous l'avez fait remarquer, on tient compte de tout cela dans le cas d'Hibernia et dans le cas des ressources de la Nouvelle-Écosse. Au lieu de récupérer en entier les revenus provenant de ces projets, le gouvernement fédéral en récupérera 70 p. 100, mais il en tiendra compte au moment du calcul des paiements de péréquation.

Si la province ne récupère que 20 cents ou 30 cents par dollar, elle mettra beaucoup de temps à s'enrichir. Si je ne m'abuse, c'est ce qui est prévu dans le cas de Voisey's Bay. Sur chaque dollar

we make in Voisey's Bay, 80 cents will go to the federal government, one way or another, either in clawbacks, taxes or funds in general. That is the way the system works at the present time.

I have some real difficulty with the system as it exists. You talked about not creating a dependency. We want to be independent and pay our own way. We want to do that with our own dollars. In the short term, I cannot see how that can happen within the present system. I urge you to look at some revisions. One of your last points was that it is very difficult to change the system. Perhaps we should just scrap it, start from scratch and design a new system that would be fair and equal to all Canadians. With the present system in place, I cannot see how we can begin to harvest those resources in the short term to our own benefit.

Mr. Martin: One can certainly tell, senator, that you have had experience in the House of Commons. You have asked about 15 questions. I will try to deal with them as best I possibly can.

Senator, you are absolutely right that the equalization is undergoing constant revision. The day that the first agreement is signed is the day that the officials begin to work on the next one. That is exactly what is going on. Your first point is very well taken.

I will take your points perhaps in a slightly different order than you gave them, senator. Essentially, what equalization says and what it has to say is that we are going to equalize out the fiscal capacity of the various provinces. Then there is a whole listing of sources that lead to that fiscal capacity. Essentially, there is an exception made in the case of Newfoundland and Nova Scotia for natural resources, but if you were to go beyond that you would essentially be saying that the natural resources of some provinces are more important than the natural resource of other provinces. You would likely accept that that is not fair. In fact, we have been put on notice by all the other provinces quite clearly that they would insist on equal treatment, so that concept would not be on.

I would then go on to make several other points. It is very important to understand that with respect to the benefits that flow from this great natural resource wealth in Newfoundland and Nova Scotia, while there is an adjustment in terms of the revenues received by the province, the economic benefits, the job creation is there. The citizens of Newfoundland and Nova Scotia benefit enormously from the jobs that are created from economic activity. There is not a one-for-one reduction, but there is a huge benefit that occurs.

I would like, however, to deal with what I think is your principal point. It is one, senator, that I do not disagree with at all. Where I would disagree is that equalization is the answer to the problem that you are raising.

Equalization is a somewhat blunt instrument. Its purpose is to basically equalize fiscal capacity. It ought to be allowed to do that job. It is an incredibly important job in terms of basic needs. However, that does not mean that there are not other needs in individual provinces that should not be looked at in other ways.

provenant de Voisey's Bay, 80 cents iront au gouvernement fédéral d'une façon ou d'une autre, soit que les revenus seront récupérés, soit qu'ils seront imposés. Voilà la façon dont cela fonctionne à l'heure actuelle.

Ce système pose de véritables difficultés. Vous dites que la péréquation n'entraîne pas de dépendance. Nous voulons être dépendants et payer notre part. Nous voulons le faire avec nos propres revenus. À court terme, je ne vois pas comment ce serait possible compte tenu du système actuel. Je vous presse d'envisager de le modifier. Vous avez en terminant fait valoir qu'il est très difficile de modifier le système. Peut-être devrions-nous simplement le supprimer et concevoir un tout nouveau système qui serait juste et équitable pour tous les Canadiens. Compte tenu du système actuellement en place, je ne vois pas comment nous pourrions exploiter ces ressources à notre avantage.

M. Martin: On voit certainement, sénateur, que vous avez siégé longtemps à la Chambre des communes. Vous avez posé 15 questions. J'essaierai d'y répondre du mieux possible.

Sénateur, vous avez absolument raison de faire remarquer que le programme de péréquation évolue constamment. Dès qu'un accord est signé, les fonctionnaires songent au suivant. C'est exactement ce qui se passe. Je prends bonne note de votre première observation.

Si vous me le permettez, sénateur, je répondrai à vos questions dans un ordre légèrement différent de celui où vous me les avez posées. La péréquation vise essentiellement à assurer une capacité budgétaire égale aux provinces. Cette capacité budgétaire repose sur toute une liste de sources. Une exception est faite dans le cas de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse pour l'exploitation des ressources naturelles, mais si on allait plus loin, cela reviendrait à dire que les ressources naturelles de certaines provinces sont plus importantes que celles d'autres provinces. Vous conviendrez sans doute avec moi que ce ne serait pas juste. De toute façon, toutes les provinces nous ont dit qu'elles insisteront pour être traitées de la même façon. Il ne sert donc à rien d'y penser.

Permettez-moi maintenant de faire plusieurs autres observations. En ce qui touche les avantages que tireront Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse de l'exploitation de leurs vastes ressources naturelles, s'il est vrai que les paiements qui leur seront versés seront modifiés en conséquence, il n'en demeure pas moins que ces projets auront des retombées économiques bénéfiques et créeront des emplois. Les citoyens de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse profitent grandement des emplois ainsi créés. Les retombées de ces projets sont énormes.

J'en viens maintenant à votre point principal. Je ne suis pas du tout en désaccord avec vous là-dessus. Je ne pense cependant pas que la péréquation soit la solution au problème que vous soulevez.

La péréquation n'est pas un outil très polyvalent. Elle vise essentiellement à rendre la capacité budgétaire des provinces égale. Il faudrait lui permettre de le faire. C'est un très bon moyen d'assurer les besoins essentiels des citoyens. Ce n'est pas à dire que les provinces n'ont pas d'autres besoins à combler. Pour

That is really where the focus ought to lie, not through equalization but through those other ways.

I do not think the fact that some provinces have not done as well as other provinces is a failure of equalization. It may be a failure of economic policy; it may be a failure of geography; it may be a failure of history; it may be a failure of many currents, but it is not a failure of the equalization program. What we have to do as a people, rather than use a blunt instrument like equalization, is target the cause of the problem and then deal with it.

Let me deal with the two examples that you gave. With regard to education, you are absolutely right. When the government brought in both the Canadian Foundation for Innovation and the research chairs, it married those programs with what I think is a very important initiative, the Atlantic strategy. That strategy recognizes that in fact the opportunities in Atlantic Canada to benefit from the research chairs or from the Canadian Foundation for Innovation will be different from other parts of country and that a leg-up is required to deal precisely with the problem you have raised. I agree with you. I think, instead of a shotgun, we need a rapier.

The second example that you gave was in terms of the Indians. There is no doubt, senator, that this is federal jurisdiction, that we have to do a better job in terms of our ability to help Aboriginal Canadians receive education. That is not an equalization problem. That is a problem that we as a federal government have a responsibility to deal with directly.

The Chairman: We will go to one of the non-recipient provinces.

Senator Tunney: I have two very brief queries. How often do we have what we would call neutral provinces, which are neither recipients nor contributors?

My second question is this: Are you injecting further factors into the formula? I know there are 33. I am wondering if the number is increasing, will stay the same, or whether some might be some eliminated. Are there any judgmental factors that are not determined by economic information?

Mr. Martin: Senator, there is no such thing as a neutral province. There are recipient provinces. It is a seven and three split. I do not know if one could ever get that very delicate balance. There are provinces that are on the line in both ways.

With regard to your other question about the introduction of further factors, yes, there are. In every revision, officials look at the factors to ensure that they are fair. I will give one example. It used to be that they simply calculated the benefits of the forestry industry within an individual province, which was done by calculating the number of trees and the amount of fibre that was available. Subsequently, as technology improved and there was the ability to look at reality, they were able to actually differentiate between the value of the various forests and the quality of wood,

comblant ces besoins, il faudrait songer à d'autres moyens que la péréquation.

Je ne pense pas que le fait que certaines provinces soient plus riches que d'autres indique que la péréquation est un échec. Il faut peut-être attribuer la situation à une mauvaise politique économique, à la géographie, à l'histoire et à beaucoup d'autres facteurs. Au lieu d'avoir recours à un outil aussi grossier que la péréquation, nous devons trouver la cause du problème et y remédier.

Prenons les deux exemples que vous avez donnés. Vous avez tout à fait raison en ce qui touche l'éducation. Lorsque le gouvernement a créé la Fondation canadienne pour l'innovation et les chaires de recherche, il a conjugué ces programmes à ce que je considère être une initiative très importante, à savoir la stratégie de développement de l'Atlantique. Cette stratégie tient compte du fait que le Canada atlantique n'aura pas les mêmes occasions que d'autres parties du pays de tirer parti de la création de chaires de recherche ou de la Fondation canadienne pour l'innovation. Elle reconnaît aussi que certaines mesures doivent être prises pour faire face au problème que vous soulevez. Je suis d'accord avec vous. Nous devons nous doter des outils qui conviennent à la tâche.

Vous avez aussi donné en exemple les Autochtones. Il ne fait aucun doute, sénateur, que le gouvernement fédéral doit faire davantage pour aider les Canadiens autochtones à poursuivre leurs études. Le problème n'est pas lié à la péréquation. Le gouvernement fédéral a la responsabilité d'intervenir directement dans ce domaine.

Le président: Je vais maintenant accorder la parole à un représentant d'une des provinces qui ne touche pas des paiements de péréquation.

Le sénateur Tunney: J'ai deux brèves questions à poser. Combien y a-t-il de provinces neutres, c'est-à-dire des provinces qui ne touchent pas de paiements de péréquation, mais qui ne cotisent pas non plus.

Voici ma deuxième question: Allez-vous inclure d'autres facteurs dans la formule de péréquation? Je sais qu'il y en a 33. Je me demande si le nombre de facteurs pris en compte augmente, s'il demeure le même ou s'il diminuera. D'autres facteurs sont-ils pris en compte que les facteurs économiques?

M. Martin: Sénateur, il n'existe pas de provinces neutres. Il y a des provinces bénéficiaires et nous avons maintenant un rapport de sept à trois. Je ne sais pas si une province pourrait atteindre cet équilibre délicat. Il y a, par contre, des provinces qui sont sur le point de devenir soit bénéficiaires, soit le contraire.

Quant à votre question en ce qui concerne la prise en compte d'autres facteurs oui il y en a. À chaque révision, les fonctionnaires examinent les facteurs pour s'assurer qu'ils sont équitables. Je vous donnerai un exemple. Auparavant, ils calculaient les avantages du secteur forestier dans une province en déterminant le nombre d'arbres ainsi que la quantité de fibres ligneuses à la disposition de l'industrie. Grâce à l'amélioration de la technologie, les fonctionnaires ont pu examiner la vraie situation. Dorénavant, ils sont capables de distinguer entre la

which was very important for some provinces. Essentially, what can be done is to refine those numbers.

You are looking for simplicity, Senator Tunney. I must say that I understand that. When I joined the department, there was one person who understood how the formula worked. Unfortunately, he retired. I believe that Frank is the only person in Canada who understands. We went very deliberately to a very young person so he would be around for a long, long time.

Senator Tunney: I have a further question on neutrality. I fail to understand how a province could not be neutral if it is not a recipient and if it is not a contributor.

Mr. Martin: The fiscal capacity is about \$6,000. You have either to be above it or below it. If you are at \$6,000, could you be neutral? What happens? Could you be neutral? There are some that are very close, but nobody has ever seemed to hit it down to the last decimal point.

The Chairman: Elaborate on that a little for the record, Mr. Martin, if you do not mind.

Mr. Martin: Essentially, you look to the five-province standard. You basically say, "Okay, the average of the five-province standard per capita is the capacity to produce \$6,000 per head. If you are above that, then you are a have province; if you are below that, you are a recipient province." The purpose of equalization is to bring you up to that level.

Senator Finestone: Is \$6,000 supposed to be the level by which you live?

Mr. Martin: It is the fiscal capacity per capita of an individual within the province.

The Chairman: There was some discussion here the other day, Mr. Martin, about how close or how far British Columbia might be from becoming a recipient province. We understand that. I thought I heard you say that there may be another province that might be close to becoming a non-recipient province; is that the case?

Mr. Martin: I think that Saskatchewan is probably the closest province to going the other way.

Senator Moore: I was interested in your remarks in response to Senator Rompkey when you said that we have to look at things in different ways as opposed to just playing with the equalization formula. Some of the discussion revolved around education and the costs of education in Newfoundland. Being from Nova Scotia, I am deeply interested in that topic.

We have had programs, such as research chairs and chairs of excellence, et cetera, that have been designed on the basis of matching monies. As you are no doubt aware, the universities in Atlantic Canada are not as endowed as those in other provinces,

valeur des diverses forêts et la qualité du bois, un facteur très important pour certaines provinces. Maintenant, il reste à peaufiner ces données.

Vous cherchez la simplicité, sénateur Tunney. Je vous comprends tout à fait. Lorsque je suis entré en fonction au ministère, il n'y avait qu'une seule personne qui comprenait la formule. Malheureusement, cette personne a pris sa retraite. Je crois que Frank est la seule personne au Canada qui comprend le système. Nous avons délibérément choisi de donner son poste à un jeune, dans l'espoir qu'il sera ici pendant très longtemps.

Le sénateur Tunney: J'ai une question supplémentaire en ce qui concerne la neutralité. Si une province n'est ni bénéficiaire ni cotisante, je comprends mal comment elle ne pourrait pas être neutre.

M. Martin: La capacité financière est de l'ordre de 6 000 \$. Vous devez donc être au-dessus ou en dessous de la barre. Si vous avez une capacité de 6 000 \$, pourriez-vous être neutre? Qu'est-ce qui se passe? Est-ce que les provinces pourraient être neutres? Certaines provinces sont très près de la barre, mais aucune province a réussi à atteindre ce niveau jusqu'au dernier point décimal.

Le président: Si vous voulez bien, monsieur Martin, pourriez-vous préciser davantage aux fins du compte rendu?

M. Martin: Essentiellement, tout est en fonction de la norme de cinq provinces. Vous vous dites que la moyenne de la norme par habitant des cinq provinces est la capacité de produire 6 000 \$ par habitant. Si la capacité de la province se trouve au-dessus de ce seuil, c'est une province cotisante; si elle est en dessous de ce seuil, c'est une province bénéficiaire. L'objectif de la péréquation est de s'assurer que chaque province atteigne ce niveau.

Le sénateur Finestone: Est-ce qu'il faut vivre de ce montant de 6 000 \$?

M. Martin: C'est la capacité financière par habitant d'une personne au sein de la province.

Le président: Il était question l'autre jour, monsieur Martin, de la Colombie-Britannique et on se demandait si cette province était sur le point de devenir une province bénéficiaire. Nous comprenons cela. J'ai cru comprendre que vous avez dit qu'il y a une autre province qui pourrait bientôt devenir une province cotisante; est-ce bien vrai?

M. Martin: Je crois que la Saskatchewan est probablement la province la plus près du seuil, d'un côté comme de l'autre.

Le sénateur Moore: Vos propos, dans votre réponse au sénateur Rompkey, m'intéressent. Vous avez dit notamment qu'il faut examiner la situation de diverses façons et ne pas simplement jouer avec la formule de péréquation. Une partie de cet échange portait sur l'enseignement et le coût de l'enseignement à Terre-Neuve. Étant donné que je viens de la Nouvelle-Écosse, c'est un sujet qui m'intéresse vivement.

Nous avons établi des programmes tels que les chaires de recherche et les chaires d'excellence, et ainsi de suite, en vertu du financement de contrepartie. Vous savez sans doute que les universités dans la région atlantique du Canada ne disposent pas

even though we do more than our fair share of educating the youth of the country. We will not be able to participate fully in those programs. That will result in our universities having lesser facilities, the loss of students and the loss of researchers. Not only do we not participate, but we are not catching up, which I think may also have been Senator Rompkey's point.

I would like to know your thoughts on these programs being based on more general terms, where all provinces can participate in a more fair and equal way, without deflecting from the pursuit of excellence but just in fairness of opportunity. Would you like to comment on that, please?

Mr. Martin: Senator, there is great validity in the point that both you and Senator Rompkey are raising. As you know, having been one of the prime movers behind the whole idea of the Atlantic strategy, a substantial portion of the Atlantic strategy recognizes that there are parts of the country, Atlantic Canada being an example, where the ability to find private-sector partners is a heck of a lot more difficult than it is elsewhere. If you are going to have a level playing field and allow education institutions in that part of world to be able to compete with others, they will need that step up.

I am quite pleased to say that when I put that idea to the ministers of finance of wealthier provinces there was a recognition of that. In terms of all of these various programs, such as the research chairs and the Canadian Foundation for Innovation, clearly, we must be pursuing excellence. However, we have to recognize that there are parts of the country where the playing field is not level. As well, there are also smaller universities, community colleges and that kind of thing, which require special transition measures or special help. The government is in the process of doing that.

As we look at the concept of regional development, one of things that is happening is that it is being defined in terms of how to give people the educational capacity not only in the larger centres but also in the smaller centres. That is a major step forward, one that we are in the process of taking as a country.

Senator Moore: People in those centres have no less desire or drive for excellence. They just want, as you put it, an equal playing field. They want that chance.

Mr. Martin: That is the way to go at it.

Senator Stratton: I would like to turn to the cash transfers. When your government was elected in 1993-94, the cash transfers, according to the list I have, were \$18.810 billion. You do not catch up because they dropped off substantially from that year. They are now coming back and we will move ahead in the next fiscal year; is that correct?

Mr. Martin: Yes, correct.

Senator Stratton: So we have been having a shortfall for about nine years from where we were when you were elected, is that correct?

du même financement dans les autres provinces, quoiqu'on fasse plus que notre part de l'enseignement des jeunes du pays. Nous ne serons pas en mesure de participer pleinement à ces programmes. Par conséquent, nos universités devront se contenter d'installations moindres et faire face à une perte d'étudiants et une perte de chercheurs. Nous ne participons pas, mais nous n'arrivons pas non plus à rejoindre le peloton, un point que le sénateur Rompkey a aussi fait valoir.

Que pensez-vous de la possibilité de fonder ces programmes sur des critères plus généraux, où toutes les provinces peuvent participer de façon plus juste et plus équitable, sans dévier de la recherche de l'excellence, mais dans l'égalité des chances. Pourriez-vous nous faire part de vos observations, s'il vous plaît?

M. Martin: Sénateur, les arguments que vous et le sénateur Rompkey soulevez sont très pertinents. Étant donné que vous étiez l'un des principaux promoteurs de cette idée d'une stratégie de l'Atlantique, vous savez qu'une partie importante de la stratégie de l'Atlantique reconnaît qu'il existe au pays des régions, dont l'Atlantique, où il est nettement plus difficile d'attirer des partenaires du secteur privé. Si vous voulez établir des règles du jeu équitables et permettre aux établissements d'enseignement de cette région de pouvoir faire concurrence aux autres, c'est ce dont ils vont avoir besoin.

Je suis heureux de vous signaler que lorsque j'ai fait part de cette idée aux ministres des Finances des provinces plus riches, ils l'ont reconnu. Quant à ces divers programmes, tels que les chaires de recherche et la Fondation canadienne pour l'innovation, nous devons rechercher l'excellence. Nous devons toutefois reconnaître que les règles du jeu ne sont pas équitables dans certaines régions du pays. De plus, il faut reconnaître qu'il existe de plus petites universités, de plus petits collèges communautaires, et cetera, qui nécessitent des mesures de transition ou une aide spéciale. Le gouvernement est en train d'étudier cette question.

Quant au développement régional, on tient compte notamment de la capacité d'offrir une formation aux gens non seulement dans les grands centres mais aussi dans les plus petits. Cela représente un grand pas en avant, un pas que notre pays va faire.

Le sénateur Moore: Les gens qui habitent dans ces centres veulent, autant que les autres, rechercher l'excellence. Comme vous l'avez dit, ils veulent simplement des règles du jeu équitables. Ils veulent avoir cette possibilité.

M. Martin: C'est de cette façon qu'on y arrivera.

Le sénateur Stratton: J'aimerais vous parler des transferts en espèces. Lorsque votre gouvernement a été élu en 1993-1994, les transferts de fonds, d'après ma liste, s'élevaient à 18,810 milliards de dollars. Il n'était pas possible de faire de rattrapage parce que ce montant a été réduit de façon considérable à partir de cette année. Le montant commence à augmenter maintenant et nous allons recevoir plus d'argent lors de la prochaine année financière, n'est-ce pas?

M. Martin: C'est exact.

Le sénateur Stratton: Depuis environ neuf ans, depuis le moment où votre gouvernement a été élu, nous avons fait face à un manque à gagner, n'est-ce pas?

Mr. Martin: Yes.

Senator Stratton: In Manitoba, which is my favourite place, we were at 761 in 1993-94. It will take us until 2004-05 to catch up to where we were in 1993-94. Is that because of a loss of population? How does it work? Why does Manitoba suffer the additional years, if I may put it that way?

Mr. Martin: I am not sure I fully understand your question, senator, but I will try to answer it. First, in the case of a province like Manitoba, you have to look at both the transfers and equalization, which are part of the package. As you know, CHST transfers were cut in 1995. I think that is fairly straightforward. Equalization was not cut and equalization continued to grow.

Second, I am not sure it is fair to only look at the cash transfers without looking at the tax points. A number of provinces are asking for tax points at the present time. Obviously, tax points are a very valuable aspect to them. The tax points have increased substantially. The value of the tax points has gone up an enormous amount since they were first transferred. In fact, if you look at Manitoba, or any other province, and if you look at the total transfers, including tax points and equalization, you will find that the transfers are at an all-time high.

Senator, I am perfectly prepared to accept that, in 1995, there were cuts in the original CHST transfer.

Senator Stratton: The Canada West Foundation has just issued a report, and that report sets out that two of the four western provinces are growing exponentially in their economies and population. Unfortunately, Manitoba and Saskatchewan are the vehicles by which the other two provinces are growing that way. There has been a gradual but steady decline from the early 1960s on. That trend is not changing, and that becomes a concern, as it does for Senator Rompkey in his province. It becomes a never-ending cycle of dependency.

While I agree with you that education is a significant issue, Manitoba has two fundamental renewable resources. One is hydroelectricity, and the other is water. Perhaps we should sell our water just for the simple purpose of putting us on a level playing field. I do not necessarily want that to happen, but there has to be a trigger to take us from that gradual, steady 40-year decline — not necessarily instantly, but over the next 10, 20 or 30 years. Do you see that opportunity? Manitoba used to be a have province.

Mr. Martin: Senator, certainly Manitoba, as you have pointed out, has tremendous hydroelectric capacity, and given what is happening in North America, there has to be a major opportunity to develop it.

I would probably not agree on the sale of water.

Senator Stratton: I did not think you would.

M. Martin: Oui.

Le sénateur Stratton: Au Manitoba, ma province préférée, nous avons reçu 761 en 1993-1994. Pour recevoir ce même montant, c'est-à-dire le montant qu'on a reçu en 1993-1994, il va falloir attendre jusqu'en 2004-2005. Est-ce que cela s'explique par une baisse de notre population? Comment est-ce que cela fonctionne? Si je peux m'exprimer ainsi, pourquoi le Manitoba doit-il souffrir pendant encore quelques années?

M. Martin: Je ne suis pas certain d'avoir bien compris votre question, sénateur, mais je vais tâcher d'y répondre. Premièrement, dans le cas d'une province comme le Manitoba, il faut tenir compte des transferts et de la péréquation, qui font un ensemble. Comme vous savez, on a réduit le TCSPS en 1995. Je crois que c'est assez clair. Nous n'avons pas réduit la péréquation, et elle a continué d'augmenter.

Deuxièmement, je ne crois pas qu'il soit juste de tenir compte des transferts de fonds sans tenir compte des points d'impôt. À l'heure actuelle, certaines provinces demandent des points d'impôt. Il est évident que ces points d'impôt sont très importants pour ces provinces. Ils ont augmenté de façon considérable. Leur valeur a grimpé de beaucoup depuis qu'on les a transférés. En effet, si on prend le Manitoba comme exemple, ou toute autre province, si vous examinez tous les transferts, y compris les points d'impôt et la péréquation, vous constaterez que les transferts n'ont jamais été si élevés.

Sénateur, je suis tout à fait prêt à avouer qu'on a réduit le TCSPS initial en 1995.

Le sénateur Stratton: La Canada West Foundation vient de publier un rapport qui dit que l'économie ainsi que la population de deux des quatre provinces de l'Ouest s'accroît de façon exponentielle. Malheureusement, l'essor de ces deux provinces se fait sur le dos du Manitoba et de la Saskatchewan. Ces dernières connaissent un déclin graduel et continu depuis le début des années 60. Cette tendance ne change pas et la situation nous préoccupe, tout comme elle préoccupe le sénateur Rompkey dans sa province. Cela devient un cycle de dépendance sans fin.

On s'entend pour dire que l'enseignement constitue un enjeu important, mais le Manitoba dispose de deux ressources renouvelables de base: l'hydroélectricité et l'eau. Peut-être que nous devrions vendre notre eau dans le but d'établir des règles du jeu équitables. Cela ne veut pas dire que j'aimerais que cela se produise, mais il faut trouver un moyen de mettre fin à ce déclin graduel et constant qui dure depuis 40 ans — pas nécessairement immédiatement, mais au cours des 10, 20 ou 30 prochaines années. Voyez-vous une telle possibilité? Dans le passé, le Manitoba était une province riche.

M. Martin: Le Manitoba, comme vous l'avez signalé, a une capacité hydroélectrique énorme et, étant donné la situation en Amérique du Nord, il faut croire qu'il y aura la possibilité de la mettre en valeur.

Je ne serais pas d'accord en ce qui concerne la vente de l'eau.

Le sénateur Stratton: Je pensais que vous ne seriez pas d'accord.

Mr. Martin: The fact is that only one province has not received equalization, and that is Ontario. We sometimes forget that Alberta was once a major recipient of equalization, as was British Columbia. The answer to your question is, yes, I do.

There are ups and downs. It is the essence of this country that we stand together. When some people are doing well and others are not, we stand together. Very clearly, between ourselves and the provincial governments, we have to work together to make sure that those provinces that are not growing as fast as the others are given the leg up required. It is an ongoing facet. Equalization is part of it, but it is not the major answer. The major answer has to be economic development and the multitude of packages that can develop that.

Senator Fraser: Equalization is a wonderful thing. This is not a disguised attack on equalization, but there is something I have wondered about for quite a while. It goes to Senator Rompkey's peroration, where he asked: Should we not just scrap it and do something else?

Many Canadians forget that equalization was put into the Constitution in 1982 — and as far as I know it is still there. It is probably the only fiscal arrangement this country has ever had in the Constitution, maybe the only one any country has had in a constitution. It was put there to entrench formally our sense of mutual obligation, which is surely a good thing about being Canadian.

What does that do to limit flexibility, redesign, and adaptation? To what extent does that constrain policy makers?

Mr. Martin: These are the kinds of things, senator, on which reasonable people can differ. To put the arguments into place, first of all, there is the argument originally raised by Senator Bolduc. We have to understand that there is a substantial body of opinion that is against equalization as a concept, those who say that equalization breeds dependency and is not fair to taxpayers in one province versus another. As I indicated in response to Senator Bolduc, I do not agree with that thesis; however, there is a substantial body of opinion out there that holds that view.

On the other side, there are those — and I think this is more pertinent to your question — who believe that equalization ought to be changed radically in order to deal with these particular problems. Again, it is my view and the view of government that that is not the right answer. Equalization ought to be allowed to do the job it is doing.

The problems that Senator Rompkey and Senator Moore have raised and that you are raising are problems that require targeting. If you look at what Senator Rompkey raised, the problems of the Innu, those are very specific problems. If you look at the problems and the opportunities that exist in Nova Scotia or Newfoundland or Atlantic Canada, they are very different than the problems or opportunities that exist in Saskatchewan or Manitoba.

M. Martin: Il n'y a qu'une seule province qui n'a pas reçu de péréquation, et c'est l'Ontario. On a parfois tendance à oublier que l'Alberta a bénéficié largement de la péréquation, tout comme la Colombie-Britannique. La réponse à votre question est oui.

Il y a des hauts et des bas. La solidarité constitue l'essence même de notre pays. Lorsque certains se portent bien et d'autres se portent mal, on reste solidaires. Il est très évident que les gouvernements fédéral et provinciaux doivent travailler ensemble pour s'assurer que les provinces qui se développent moins vite que les autres reçoivent l'aide nécessaire. C'est un aspect dont il faut constamment tenir compte. La péréquation fait partie de la solution, mais ce n'est pas la solution principale. La solution principale, c'est le développement économique et tous les programmes qui visent ce but.

Le sénateur Fraser: La péréquation, c'est quelque chose de magnifique. Je n'ai pas l'intention d'attaquer de façon déguisée la péréquation, mais je me pose des questions depuis bien longtemps. Ma question rejoint les propos du sénateur Rompkey, lorsqu'il vous a demandé: devrions-nous simplement l'éliminer et faire autre chose?

De nombreux Canadiens oublient que la péréquation fait partie de la Constitution depuis 1982 — et autant que je sache, la péréquation s'y trouve toujours. Sans doute est-elle le seul arrangement fiscal que ce pays a fait inscrire dans la Constitution, et peut-être que c'est le seul qu'un pays ait fait inscrire dans sa constitution. Nous l'avons fait pour enchâsser officiellement notre sens d'obligation mutuelle, qui est certainement une valeur dont les Canadiens sont fiers.

Mais est-ce qu'une telle mesure pose des obstacles à la souplesse, à la restructuration et à l'adaptation? Dans quelle mesure est-ce que la péréquation limite les décideurs?

M. Martin: Voici une chose, madame le sénateur, au sujet de laquelle des gens raisonnables peuvent avoir une divergence d'opinion. Pour mettre tous les arguments en contexte, premièrement, il y a celui soulevé au début par le sénateur Bolduc. Il faut comprendre que bien des personnes sont contre le concept de la péréquation, qui croient que la péréquation crée une dépendance et n'est pas juste à l'égard des contribuables d'une province à l'autre. Comme je l'ai dit en répondant au sénateur Bolduc, je ne suis pas d'accord avec cette théorie: cependant, de nombreuses personnes le croient.

Par ailleurs, il y a ceux — et je crois que ce point de vue abonde dans le sens de votre question — qui croient que la péréquation doit subir un changement draconien pour composer avec ces problèmes en particulier. Encore une fois, je ne crois pas et le gouvernement ne croit pas que ce soit la bonne solution. Il faut permettre à la péréquation de faire le travail qu'elle fait.

Les problèmes soulevés par les sénateurs Rompkey et Moore et que vous soulevez vous-même exigent un ciblage. Le sénateur Rompkey a évoqué les problèmes des Innus, qui sont très spécifiques. Les difficultés et les débouchés propres à la Nouvelle-Écosse ou à Terre-Neuve ou à la région de l'Atlantique sont très différents des problèmes et des débouchés de la Saskatchewan ou du Manitoba.

It is my belief that as a country we must treat all provinces fairly but recognize that, in fact, the problems and the step-up that is required in Atlantic Canada might be different than the one that is required in a western Canadian province.

The best example I can possibly give you is this: There is a tendency on behalf of some of the wealthier provinces to think that treating all provinces equally means you do the same thing everywhere. If you help the Port of Halifax, the same answer would not necessarily apply to helping the Port of Regina. In Senator Stratton's province, the situation with respect to Aboriginals is different from the problems that exist in Newfoundland. We have to deal with those problems as they are, not as they are in some theory.

Senator Fraser: Given this constitutional provision, what I am asking is this: Do we find ourselves constrained to continue an equalization program that is not targeted in the way you are talking about at approximately its present level of GDP, or whatever measure one might choose? Could one redesign something that would still be called equalization and would be far more targeted?

Mr. Martin: There are two things here. It comes down to your definition of "constraint." The fact is that a program growing at the rate of GDP is the fastest growing government program of all. The constraint is not nearly as great as it would appear. None of our programs is growing at the rate of GDP. It is important to put that in context.

By definition, targeted equalization is impossible. Essentially, what the provinces are saying is measure our fiscal capacity, provide us the money and let us do with it as we see fit. That is what the provinces are saying. They do not want targeting and equalization. The provinces are saying: "Measure the fiscal capacity, give us the money, and we will decide how to spend it." My view is that we should allow equalization to be modified by officials on the ongoing negotiations, but we should look to the targeting elsewhere.

The Chairman: I am going to come at this issue somewhat differently than Senator Fraser. Several times, you made what I believe is an important point, that is, the vastly different social conditions that exist from virtually from one part of Canada to the other. For example, there is more of an aging population in one place, more Aboriginals in another, more immigrants somewhere else, and English as a second language in another. The conditions are vastly different, and it follows that the needs and, therefore, the priorities of provincial governments in those social areas within their jurisdiction are considerably different.

Does that not argue for more programs like equalization with no strings attached rather than federally designed social programs?

Mr. Martin: It probably calls for a greater level of partnership between the two levels of government, senator.

Je crois fermement que notre pays doit traiter toutes les provinces équitablement mais reconnaître que, effectivement, les problèmes et les solutions qui existent dans la région de l'Atlantique peuvent être différents de ce que la situation exige dans une province de l'Ouest.

Le meilleur exemple que je puisse vous donner est celui-ci: Dans les provinces plus riches, on a tendance à penser qu'un traitement égal pour toutes les provinces signifie qu'on prend les mêmes mesures partout. Si on vient en aide au port de Halifax, la solution choisie ne s'appliquerait pas nécessairement au port de Regina. Dans la province du sénateur Stratton, les Autochtones éprouvent des difficultés différentes des Autochtones de Terre-Neuve. Il faut donc cerner ces problèmes au cas par cas, et éviter d'appliquer une théorie d'ensemble.

Le sénateur Fraser: Étant donné les dispositions de la Constitution, voici ce que je veux savoir: vous sentez-vous forcé de maintenir un programme de péréquation qui n'est pas ciblé, selon ce que vous souhaiteriez, et qui est fixé à un niveau donné du PIB, ou suivant un autre barème? Pourrait-on repenser des mesures que l'on qualifierait encore de péréquation mais qui seraient beaucoup plus ciblées?

M. Martin: Il y a deux éléments ici. Il faut revenir à votre définition de «forcer». N'oublions pas qu'un programme qui suit le rythme de croissance du PIB est le programme gouvernemental qui prend le plus d'expansion. Les contraintes ne sont pas aussi sévères qu'elles semblent. Aucun de nos programmes ne suit la croissance du PIB. Il est important de le signaler.

Par définition, une péréquation ciblée est impossible. Essentiellement, les provinces nous demandent de mesurer leurs capacités fiscales, de leur verser de l'argent et de les laisser l'utiliser comme elles l'entendent. C'est ce que les provinces réclament. Elles ne souhaitent pas de ciblage ou de péréquation. Les provinces disent: «Mesurez la capacité fiscale, donnez-nous l'argent, et nous déciderons comment le dépenser.» Selon moi, on devrait permettre au programme de péréquation d'être modifié par les autorités sur la base de négociations permanentes, mais quant au ciblage, cela se ferait à part.

Le président: Je vais aborder cette question sous un angle un peu différent de ce que le sénateur Fraser a fait. À plusieurs reprises, vous avez signalé un point important, à savoir, les conditions sociales qui diffèrent considérablement suivant les régions du pays. Par exemple, la population vieillissante est plus nombreuse en un endroit, il y a plus d'Autochtones en un autre, une autre région accueille plus d'immigrants et dans une autre région, l'anglais est la langue seconde. Ces conditions diffèrent considérablement, et par conséquent, les besoins, et partant, les priorités des gouvernements provinciaux sur le plan social diffèrent considérablement.

Est-ce que cela n'est pas un argument en faveur d'un plus grand nombre de programmes comme la péréquation, libres de toute exigence, plutôt que le recours à des programmes sociaux conçus par le gouvernement fédéral?

M. Martin: Cela exige probablement un partenariat plus intense entre les deux paliers de gouvernement, sénateur.

First, we are looking at several of the problems, such as Aboriginals on reserve and the whole question of research — an important part of the new economy. The federal government has played the predominant role. If you look at the answers to a number of questions raised, you will see that these are areas where the federal government either has full jurisdiction, has the lead role, has taken it on, or where the provinces are looking for partnerships.

The Chairman: As you have said, it is difficult for the federal government to tailor different programs to different provinces. One of things we tried sometime ago, which made fiscal sense but bad political sense, we put a cap on the federal contribution, under the old Canada Assistance Plan, to the richer provinces. In the broadest sense, it was a political mistake, because it almost jeopardized their support for things such as equalization.

I do not quite see how you will have different strokes for different folks on the social programs within the provincial jurisdiction.

Mr. Martin: I do not think we will have that on the social programs. For example, there is the \$45 billion in the CHST that is transferred to the provinces without any federal preference. It is totally at the discretion of the provinces, except, I guess, most recently where the provinces and the federal government agreed that the bulk of that \$21 billion would go to health and childhood development. Overwhelmingly, our transfers go to the provinces with no strings attached. We are talking about the areas where partnerships are required.

The Chairman: Do you think the social union agreement has increased the bargaining clout of the provinces in federal-provincial negotiations?

Mr. Martin: It has provided a very healthy context within which both governments can operate.

Senator Banks: Before I ask my question, I want to compliment members of your staff who were here before. They were extremely informative.

Mr. Martin: They appreciated it, and they keep sending me notes to tell me not to mess up.

Senator Banks: You are in the hot seat, sir, because they did not mess up.

There must have been much pressure on the government and on you and the Prime Minister to remove the cap. The cap is there for reasons of prudence. I notice that it has been removed in three successive, previous, fiscal years and then on a fourth occasion in 1993-94.

Is not removing the cap rather like opening Pandora's box? Does it not work an extraordinary hardship on planners when we slam the cap back on in the next year? That is not withstanding

Tout d'abord, nous considérons un ensemble de problèmes, comme celui des Autochtones dans les réserves et toute la question de la recherche — cela couvre une partie importante de la nouvelle économie. Le gouvernement fédéral a joué le rôle prédominant. Quand on regarde les solutions apportées à certaines questions, on constate qu'il s'agit de domaines pour lesquels le gouvernement fédéral soit a pleine compétence, a la responsabilité, s'est chargé, soit des domaines pour lesquels les provinces recherchent des partenariats.

Le président: Comme vous l'avez dit, il est difficile pour le gouvernement fédéral d'adapter divers programmes aux diverses provinces. Il y a un certain temps, nous avons pris une mesure, logique sur le plan fiscal mais non sur le plan politique, alors que nous avons imposé un plafond aux sommes que le gouvernement fédéral versait aux provinces plus riches en vertu du Régime d'assistance publique du Canada. De façon générale, c'était une erreur politique, car cela a presque menacé l'appui des provinces à des mesures comme la péréquation.

Je ne vois pas comment on pourrait réserver un traitement différent aux clients des divers programmes sociaux qui relèvent des provinces.

M. Martin: Je ne pense pas que cela se manifeste dans les programmes sociaux. Par exemple, le gouvernement fédéral n'exprime aucune préférence quand il verse 45 milliards de dollars aux provinces au titre du TCSPS. L'argent est totalement dépensé suivant le bon vouloir des provinces sauf que, il faut le dire, tout récemment les provinces et le gouvernement fédéral ont convenu que le gros d'une somme de 21 milliards de dollars servirait aux soins de santé et au développement de la petite enfance. Essentiellement, nos transferts aux provinces ne sont assortis d'aucune condition. Nous parlons des domaines pour lesquels des partenariats s'imposent.

Le président: Pensez-vous que l'entente sur l'union sociale a donné plus de pouvoir de négociation aux provinces vis-à-vis du gouvernement fédéral?

M. Martin: L'union sociale a été l'occasion d'un contexte très propice dans lequel les deux paliers de gouvernement peuvent évoluer.

Le sénateur Banks: Avant de poser ma question, je tiens à faire des compliments aux membres de votre personnel qui vous ont précédé. Ils nous ont fourni des renseignements extrêmement utiles.

M. Martin: Ils vous en savent gré et ils ne cessent de m'envoyer des notes pour que je ne commette pas de bétise.

Le sénateur Banks: Vous êtes sur la sellette, monsieur, parce qu'ils n'ont pas commis de bétise.

On a dû faire pression sur le gouvernement, sur vous et sur le premier ministre, pour supprimer le plafond. Le plafond existe pour des raisons de prudence. Je constate qu'il a été supprimé trois années financières successives, puis une quatrième fois en 1993-1994.

La suppression du plafond ne se compare-t-elle pas à l'ouverture d'une boîte de Pandore? Est-ce que cela ne signifie pas des difficultés sans pareil pour les planificateurs quand,

that the provincial planners must now assume that because this bill lifts the cap for one year that is all that will happen.

I assume that there a bit of targeting in this cap removal in a way that we must be answering some specific, urgent need, which at the moment we perceive will cease to exist at the end of the next federal year, when it becomes payable. I am confident that you understand the gist of my question.

Mr. Martin: It is important to understand that the cap moves.

Senator Banks: I know the cap moves.

Mr. Martin: That is right. It keeps going up, so they can count on it. I have heard a complaint from the provinces. There is no doubt the provinces would clearly like to have no cap; and they would also like to keep a floor. There is no doubt that one hears that complaint.

The point you are talking about in terms of the inability to plan is one that they make, but it has nothing to do with the cap. They made that complaint even when there was no danger of hitting the cap. Equalization represents a substantial portion of provincial revenues. In fact, equalization is based on the state of the economy and the state of the economy of individual provinces.

Equalization has grown over the last three or four years because of the incredible growth that Ontario has had. No province was able to plan on that; nor were provinces able to plan on the possibility of a downturn in Ontario. They complain about the fact that they cannot plan ahead when there is such a fluctuating revenue. Planning is such an important part of the total package.

That has nothing to do with the cap, senator, but rather with the measuring of the respective fiscal capacities.

Senator Banks: What happened?

Mr. Martin: Thus far, since we have been in office, we have had a strong period of growth. All of the surprises have been beneficial, so it has not been a problem for the provinces. Depending on what happens in the future, if we do not have continued strong growth, we could find ourselves in the situation that the provinces found themselves in the 1980s and early 1990s with bad surprises.

Senator Banks: Since we have already bitten the bullet of transfers, including the CHST being a combination, we have said that some of it will be money and some of will be tax points. Have the provinces asked, or would it be more practical, to transfer many more tax points and to stop messing around with sending the money — in other words, change the tax balance?

Mr. Martin: In my view, senator, no, it would not be more practical. First, tax points have a very different effect in different provinces. A tax point in Ontario is worth a great deal more than a tax point in Quebec or in Newfoundland, simply because of the fiscal capacity of the province. The provinces will agree that it is fine, but you can equalize that off.

l'année suivante, le plafond est rétabli? Et que dire des planificateurs provinciaux qui doivent maintenant composer avec un plafond supprimé pendant un an, car c'est tout ce que ce projet de loi opère.

Je présume que c'est pour des raisons de ciblage que ce plafond a été supprimé afin que nous puissions répondre à un besoin précis et urgent, qui, vu d'ici, va cesser d'exister à la fin du prochain exercice financier, au moment où l'on fera les comptes. Je pense que vous comprenez l'essentiel de ma question.

M. Martin: Il est important de comprendre que le plafond évolue.

Le sénateur Banks: Je sais.

M. Martin: C'est ainsi. Le plafond ne cesse d'être relevé, de sorte que les provinces comptent sur ce plafond. Les provinces se sont plaintes. Nul doute qu'elles préféreraient nettement qu'il n'y ait pas de plafond. Elles aimeraient également que l'on maintienne un plancher. Il est indéniable qu'elles se plaignent de cela.

Vous avez fait allusion à l'incapacité de planifier et c'est un argument que les provinces invoquent mais cela n'a rien à voir avec le plafond. Elles s'en sont plaintes, même quand il n'y avait aucun danger d'atteindre le plafond. Les paiements de péréquation représentent une part substantielle des recettes provinciales. De fait, la péréquation est fondée sur la conjoncture de l'économie de chacune des provinces.

Depuis trois ou quatre ans, la péréquation a pris de l'ampleur à cause de la croissance sans pareil que l'Ontario a connue. Aucune province ne pouvait prévoir cela. Aucune province ne pouvait prévoir la possibilité d'un ralentissement en Ontario. Elles se plaignent du fait qu'elles ne peuvent pas faire de plan à l'avance quand il y a de telles fluctuations des recettes. La planification est un élément de grande importance dans l'ensemble.

Sénateur, cela n'a rien à voir avec le plafond mais tout à voir avec la mesure des capacités fiscales respectives.

Le sénateur Banks: Que s'est-il passé?

M. Martin: Depuis que nous sommes au pouvoir, nous avons connu une période de forte croissance. Toutes les surprises ont été bonnes de sorte que cela n'a pas posé de difficultés pour les provinces. Suivant ce qui se produira à l'avenir, si la croissance solide ne se maintient pas, nous serons dans la même situation que celle où se sont trouvées les provinces dans les années 80 et au début des années 90, alors qu'elles ont eu des mauvaises surprises.

Le sénateur Banks: Nous avons déjà affronté l'obstacle des transferts, y compris la formule du TCSPS, et nous avons dit qu'une partie sera de l'argent et l'autre partie des points d'impôt. Est-ce que les provinces ont demandé, ou est-ce qu'il serait plus pratique, de transférer beaucoup plus de points d'impôt et de ne plus envoyer d'argent — autrement dit, de modifier l'équilibre fiscal?

M. Martin: D'après moi, sénateur, ce ne serait pas plus pratique. D'abord, les points d'impôt ont un effet très différent dans chaque province. Un point d'impôt en Ontario vaut beaucoup plus qu'un point d'impôt au Québec ou à Terre-Neuve, tout simplement à cause de la capacité fiscale de la province. Les provinces sont d'accord avec la formule, mais on peut l'égaleriser.

When you transfer tax points to Ontario, it can be different than sending tax points to Newfoundland. The problem is that you can do that once, and after that the gap increases. In fact, over the years, Ontario will have received a much higher transfer, even if the adjustments were made at the outset.

That is one reason that the transfer of tax points does not make much sense. We also have to look at the fiscal capacity of the federal government.

I do not want to go beyond the bounds that the chairman set out, but if I could take 30 sections on this, please.

The federal government spends 25 cents of each dollar on interest. The provincial average is about 12 cents of each dollar. The federal government has a debt-to-GDP ratio of about 54 per cent, whereas the provincial average is about one half of that. The provinces have the same revenue source that we do, and on top of that they have the lotteries and gaming.

The provinces actually have more money to spend than we do. On the other hand, it is the federal government's balance sheet that sets the tone for interest rates in the country. Those interest rates are incredibly important, not only for economic development but also for every province and the federal government that is borrowing.

In fact, the transfer of tax points would not be a good idea because of the unfairness to individual provinces and because of what it would do to federal government revenues and ultimately the economy of Canada.

Senator Banks: Why do we not take them back, because it seems to be a better way to do it — get the money and then spend it?

Mr. Martin: The problem is that the transfer tax points ultimately mean that you have vacated tax room. The way to do that, of course, would be to increase taxes — and we would not want to do that, senator. We would like to see taxes going in the other direction.

Senator Banks: I am not suggesting anything that would increase taxes.

Senator Finestone: Is the payment formula based purely on a per capita calculation? Are there no conditions for equalization payments or transfer payments or social contract payments? Are they all based strictly on a per capita payment?

Mr. Martin: Yes, they are.

Senator Finestone: Are you a little concerned about that response, Ms Peterson?

Mr. Martin: You would like to correct the minister.

Ms Susan Peterson, Assistant Deputy Minister, Federal Provincial Relations and Social Policy, Department of Finance: If it is leaving the impression that everyone gets the same per capita payment out of equalization as everyone else, then that is not right. That is true of the CHST.

Senator Finestone: That was not my suggestion. It is based on population?

Mr. Martin: Yes.

Lorsqu'on fait un transfert de points d'impôt à l'Ontario, c'est différent du fait d'envoyer des points d'impôt à Terre-Neuve. Le problème, c'est qu'on peut le faire une fois, mais l'écart grandit par la suite. De fait, au fil des ans, l'Ontario aura reçu un transfert beaucoup plus important, malgré les ajustements faits au départ.

Voilà une raison pour laquelle le transfert de points d'impôt n'est pas bien logique. Il faut aussi tenir compte de la capacité fiscale du gouvernement fédéral.

Je ne voudrais pas dépasser les limites fixées par le président, mais j'aimerais avoir 30 secondes de plus.

Le gouvernement fédéral consacre 25 cents de chaque dollar aux intérêts. La moyenne provinciale est d'environ 12 cents. Le gouvernement fédéral a un rapport dette-PIB d'environ 54 p 100, tandis que la moyenne provinciale est d'environ la moitié de ce pourcentage. Les provinces ont la même source de revenus que nous, et en plus elles ont les loteries et les jeux de hasard.

Les provinces ont en réalité plus d'argent à dépenser que nous. Par ailleurs, c'est le bilan du gouvernement fédéral qui décide des taux d'intérêt au pays. Ces taux d'intérêt ont une importance incroyable, pas seulement pour le développement économique mais aussi pour toutes les provinces et pour le gouvernement fédéral qui fait des emprunts.

De fait, le transfert de points d'impôt ne serait pas une bonne idée à cause de l'injustice pour certaines provinces et à cause de ce que cela ferait aux recettes du gouvernement fédéral et, en bout de ligne, à toute l'économie du Canada.

Le sénateur Banks: Pourquoi est-ce que nous ne les reprenons pas, car il semble y avoir une meilleure manière de procéder — obtenir l'argent et le dépenser ensuite?

M. Martin: Le problème, c'est qu'avec le transfert des points d'impôt, en fin de compte, on crée une marge fiscale. Dans un tel cas, bien entendu, il faudrait augmenter les impôts — et nous ne voulons pas faire cela, sénateur. On préférerait plutôt réduire les impôts.

Le sénateur Banks: Je ne propose rien qui pourrait faire augmenter les impôts.

Le sénateur Finestone: Est-ce que la formule de paiement se fonde seulement sur un calcul par habitant? Est-ce qu'il n'y a pas de conditions pour les paiements de péréquation ou de transfert ou de contrat social? Sont-ils tous calculés seulement par habitant?

M. Martin: Oui, ils le sont.

Le sénateur Finestone: Est-ce que cette réponse vous inquiète un peu, madame Peterson?

M. Martin: Vous aimeriez corriger le ministre.

Mme Susan Peterson, sous-ministre adjointe, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances: Si cela donne l'impression que le paiement de péréquation par habitant est le même pour tout le monde, alors ce n'est pas juste. C'est vrai en ce qui concerne le TCSPS.

Le sénateur Finestone: Ce n'est pas ce que je proposais. Est-ce que cela tient compte de la population?

M. Martin: Oui.

Senator Finestone: On the question of not wanting to have specific criteria, I understood what you said about all the different problems. That does not change the fundamental problem that Canada is made up of men and woman, boys and girls, and that there is a gender issue. Where a province has uneven gender levels — whether it is too many men or too many women — there can be a significant impact on equalization or social transfer or social contract. Why is that not considered a criteria to be examined before you do anything else? You should have a good picture of how many men there are, how many women there are, how many people have pension plans, how many people have some support as they grow older, and how many children require some kind of support when they are young. I cannot understand why a gender evaluation is not inherent in public policy before any balance or distribution is done based on population.

Mr. Martin: This is the difficulty faced by Mr. Vermaeten and others who understand the formula as it is designed.

Senator Finestone: So do you walk away from it?

Mr. Martin: There are an infinite number of differing characteristics. It becomes virtually impossible to bring them all into account. That is why we go basically on the basis of population.

There is no doubt about the importance of gender analysis, an issue with which you have been identified throughout your whole career and especially in Beijing. Essentially, gender analysis should be applied to public policy; there is no doubt.

Senator Finestone: How and when are we going to reach that nirvana?

The Chairman: Senator, we have getting a bit far afield. We have an equalization bill before us.

Senator Finestone: I may be out of order, Mr. Chairman, but it strikes me that if we are doing equalization payments we must know the population to whom we are paying them.

The Chairman: I think they know.

Senator Finestone: The population of any country that I know of is made up of two genders, men and women. Without the women, you cannot have the men.

The Chairman: I think you made that point, senator.

Thank you, Mr. Martin and officials, for your appearance here today. As always, it was extremely interesting.

Le sénateur Finestone: Si l'on ne veut pas de critères précis, et j'ai compris ce que vous avez dit au sujet de tout le problème, cela ne change pas le problème de base, à savoir que le Canada se compose d'hommes et de femmes, de garçons et de filles, et il y a une problématique relative aux sexes. Lorsqu'il y a un déséquilibre à ce chapitre dans une province — qu'il y ait trop d'hommes ou trop de femmes —, cela peut fortement influencer sur la péréquation, le transfert social ou le contrat social. Pourquoi ces critères ne sont-ils pas examinés pour commencer? Il faut avoir une bonne idée du nombre d'hommes, du nombre de femmes, du nombre de gens qui ont un régime de pension, du nombre de gens qui ont du soutien pour leurs vieux jours, et du nombre d'enfants qui ont besoin de soutien pendant leur enfance. Je ne comprends pas pourquoi une évaluation comparative entre les sexes ne fait pas partie intégrante de la politique publique avant de procéder à un équilibre ou à une répartition en fonction de la population.

M. Martin: C'est la difficulté pour M. Vermaeten et d'autres qui comprennent l'esprit de cette formule.

Le sénateur Finestone: Alors vous laissez tomber?

M. Martin: Il y a d'innombrables caractéristiques différentes. Il est presque impossible de tenir compte de toutes. C'est ainsi que nous choisissons le critère démographique.

Nous n'avons aucun doute au sujet de l'importance de l'analyse comparative entre les sexes, c'est un problème qui vous a tenu à coeur tout au long de votre carrière et surtout à Beijing. Essentiellement, l'analyse comparative entre les sexes doit s'appliquer en matière de politique publique, sans aucun doute.

Le sénateur Finestone: Comment et à quel moment allons-nous atteindre ce nirvana?

Le président: Madame le sénateur, nous nous écartons du sujet. Nous étudions un projet de loi sur la péréquation.

Le sénateur Finestone: Le sujet ne figure peut-être pas à l'ordre du jour, monsieur le président, mais il me semble que si nous voulons faire des paiements de péréquation, nous devons savoir à qui les payer.

Le président: Je pense qu'ils le savent.

Le sénateur Finestone: Dans tous les pays que je connais, la population est composée de deux sexes, les hommes et les femmes. Sans les femmes, il n'y aurait pas d'hommes.

Le président: Je pense que vous avez bien fait valoir votre point, madame le sénateur.

Merci, monsieur Martin et messieurs et mesdames les fonctionnaires, d'avoir comparu aujourd'hui. Comme toujours, c'était extrêmement intéressant.

Honourable senators, we will hear from the provincial Minister of Finance from Newfoundland on Tuesday morning at 9:30. If all goes well, I will ask you whether you want to proceed to clause-by-clause consideration of this bill after that hearing. Until then, the committee stands adjourned.

The committee adjourned.

Honorables sénateurs, mardi matin à 9 h 30, nous entendrons le ministre des Finances de Terre-Neuve. Si tout va bien, je vous inviterai alors à faire l'étude article par article de ce projet de loi, au terme de cette audience. Nous reprendrons nos travaux à ce moment.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Paul Martin, P.C., M.P., Minister of Finance.

L'honorable Paul Martin, c.p., député, ministre des Finances.

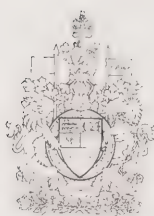
WITNESS—TÉMOIN

From the Department of Finance:

Susan Peterson, Assistant Deputy Minister, Federal-
Provincial Relations and Social Policy Branch.

Du ministère des Finances:

Susan Peterson, sous-ministre adjointe, Direction des
relations fédérales-provinciales et de la politique sociale.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Tuesday, June 12, 2001

Issue No. 16

The Third and Final Meeting on:
Bill C-18, An Act to amend the Federal-Provincial
Fiscal Arrangements Act

INCLUDING:

THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-17, An Act to amend the Budget
Implementation Act, 1997 and the
Financial Administration Act)
THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-18, An Act to amend the Federal-Provincial
Fiscal Arrangements Act)
THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Second Interim Report on the 2001-2002 Estimates)

APPEARING:

The Honourable Joan Marie Aylward,
Minister of Finance and President of Treasury Board
Government of Newfoundland and Labrador

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Le mardi 12 juin 2001

Fascicule n° 16

Troisième et dernière réunion concernant:
Le projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les
arrangements fiscaux entre le gouvernement
fédéral et les provinces

LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi d'exécution
du budget 1997 et la Loi sur la gestion
des finances publiques)
LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les
arrangements fiscaux entre le gouvernement
fédéral et les provinces)
LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Deuxième rapport intérimaire sur le
Budget des dépenses 2001-2002)

COMPARAÎT:

L'honorable Joan Marie Aylward, ministre
des Finances et présidente du Conseil du Trésor
Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Kinsella
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Rompkey
Cools	Stratton
Doody	Taylor
Ferretti Barth	Tunney

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Rompkey is removed — substitution pending (*June 12, 2001*)

The name of the Honourable Senator Mahovlich substituted for that of the Honourable Senator Taylor (*June 12, 2001*)

The name of the Honourable Senator Taylor substituted for that of the Honourable Senator Mahovlich (*June 11, 2001*)

The name of the Honourable Senator Rompkey is added to the list of members (*June 11, 2001*)

The name of the Honourable Senator Kinsella substituted for that of the Honourable Senator Comeau (*June 8, 2001*)

The name of the Honourable Senator Mahovlich substituted for that of the Honourable Senator Finestone (*June 8, 2001*)

The name of the Honourable Senator Tunney substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*June 8, 2001*)

The name of the Honourable Senator Rompkey is removed — substitution pending (*June 8, 2001*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Kinsella
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Rompkey
Cools	Stratton
Doody	Taylor
Ferretti Barth	Tunney

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey est enlevé — remplacement à venir (*le 12 juin 2001*)

Le nom de l'honorable sénateur Mahovlich est substitué à celui de l'honorable sénateur Taylor (*le 12 juin 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Taylor est substitué à celui de l'honorable sénateur Mahovlich (*11 juin 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey est ajouté à la liste des membres (*June 11, 2001*)

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella est substitué à celui de l'honorable sénateur Comeau (*le 8 juin 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Mahovlich est substitué à celui de l'honorable sénateur Finestone (*le 8 juin 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Tunney est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 8 juin 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey est enlevé — remplacement à venir (*le 8 juin 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, June 12, 2001

(19)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:30 a.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Murray presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Murray, Rompkey, Stratton, Taylor, Tunney (11).

Other senators present: The Honourable Senators Comeau and Robertson.

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Joan Marie Aylward, Minister of Finance and President of the Treasury Board, Government of Newfoundland and Labrador.

WITNESSES:

From the Department of Finance of the Government of Newfoundland and Labrador:

Terry Paddon, Assistant Deputy Minister, Taxation and Fiscal Policy.

From the Department of Finance of the Government of Manitoba:

Ron Neumann, Director of Intergovernmental Finance.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on May 31, 2001, the committee continued its examination of Bill C-18, An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act.

Ms Aylward and Mr. Neumann each made an opening statement and with Mr. Paddon answered questions from members of the committee.

It was agreed that the committee move to clause-by-clause study of the Bill.

It was agreed to stand the title.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the Bill be adopted.

It was agreed that the Chairman report the Bill at the next sitting of the Senate.

At 11:37 a.m., the committee continued its sitting *in camera*.

The committee undertook discussion of the draft interim report on the Estimates for the fiscal year 2001-2002.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 12 juin 2001

(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la salle 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Finnerty, Murray, Rompkey, Stratton, Taylor, Tunney (11).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Comeau et Robertson.

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Joan Marie Aylward, ministre des Finances et présidente du Conseil du Trésor, gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador.

TÉMOINS:

Du ministère des Finances du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador:

Terry Paddon, sous-ministre adjoint, Politique fiscale et de taxation.

Du ministère des Finances du gouvernement du Manitoba:

Ron Neumann, directeur des Finances intergouvernementales.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 31 mai 2001, le comité poursuit son étude du projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Mme Aylward et M. Neumann font chacun une déclaration et, avec M. Paddon, répondent aux questions des membres du comité.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi.

Il est convenu de reporter l'adoption du titre.

Il est convenu que l'article 1 soit adopté.

Il est convenu que le titre soit adopté.

Il est convenu que le projet de loi soit adopté.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi à la prochaine séance du Sénat.

À 11 h 37, le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Le comité discute de l'ébauche du rapport provisoire sur le Budget des dépenses 2001-2002.

After discussion, it was agreed to adopt the report as amended.

It was agreed that the Chairman table the report at the next sitting of the Senate.

At 11:45 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Après discussion, il est convenu d'adopter le rapport modifié.

Il est convenu que le président dépose le rapport à la prochaine séance du Sénat.

À 11 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tōnu Onu

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, June 7, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-17, An Act to amend the Budget Implementation Act, 1997 and the Financial Administration Act, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, May 30, 2001, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Tuesday, June 12, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-18, An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, May 31, 2001, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Tuesday, June 12, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to table its

EIGHTH REPORT

Your Committee, to which were referred the 2001-2002 Estimates has, in obedience to the Order of Reference of March 1, 2001, examined the said estimates and herewith tables its second interim report.

The 2001-2002 Estimates were tabled in the Senate on 1 March 2001 and referred for review to the National Finance Committee. As is customary with this Committee, several meeting dates were set aside for the review of the Estimates. The Committee's initial examination began on Wednesday evening, 14 March 2001 when the officials of the Treasury Board outlined and explained the main features of the new estimates. They also answered several questions at that time and through written responses at a later date. The particulars of the Interim Supply Bill were made available for the Committee's consideration before the end of March and an interim report (the Committee's Third) was submitted to the Senate on 22 March 2001. Since that date, the Committee has continued its examination of the Estimates.

RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 7 juin 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi d'exécution du budget de 1997 et la Loi sur la gestion des finances publiques, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 30 mai 2001, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le mardi 12 juin 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 31 mai 2001, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le mardi 12 juin 2001

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales a l'honneur de déposer son

HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Budget des dépenses 2001-2002, a, conformément à l'ordre de renvoi du 1 mars 2001, examiné ledit Budget et dépose ici son deuxième rapport intérimaire.

Le Budget des dépenses 2001-2002 a été déposé au Sénat le 1^{er} mars 2001 et renvoyé pour examen au Comité sénatorial permanent des finances nationales. Comme à l'habitude, le Comité a consacré plusieurs séances à l'examen du Budget, lequel a commencé dans la soirée du 14 mars 2001 par l'audition des représentants du Conseil du Trésor venus décrire et expliquer les grandes lignes du nouveau budget. Ceux-ci ont répondu à plusieurs questions durant l'audience et aussi par écrit par la suite. Le projet de loi de crédits provisoires a été soumis au Comité avant la fin de mars et un rapport intérimaire (le troisième rapport du Comité) a été déposé au Sénat le 22 mars 2001. Le Comité a continué par la suite son examen du Budget des dépenses.

On the 24 April 2001, officials from the Transportation Safety Board assisted the Committee in its examination of the expenses of the government relating to the Swiss Air Flight 111 disaster.

On May 29, the Committee examined the operations of the Public Service Commission of Canada. Officials of the Commission were able to provide insight into the issues facing the public service at this time and were also able to offer advice on appropriate response to a number of matters of interest to Senators.

On May 30, the Committee heard from the honourable Lucienne Robillard, President of the Treasury Board. The meeting provided Senators with an opportunity to discuss both policy issues as well as technical aspects of government expenditures listed in the estimates. Although much ground was covered in this meeting, the Committee intends to examine further certain items of the Estimates at a later date and to report on all of its work before the end of fiscal 2001-2002.

THE HEARINGS

A. The President of the Treasury Board

On Wednesday, 30 May 2001, the Honourable Lucienne Robillard, President of the Treasury Board appeared before the Committee and discussed numerous elements of the Estimates. In her opening remarks, Ms. Robillard outlined some significant changes in government spending plans and highlighted several initiatives of the government. She noted that the current estimates total \$165.2 billion, which includes an increase of \$9.1 billion over 2000-2001.

Senators were concerned about the 5.8% increase in spending in the current fiscal period. Mrs. Robillard assured the Committee that this does not signal a departure from past practices of her government. She observed that 75% of the year over year change in the Estimates relates to changes in the forecast for statutory spending. For instance, most of the \$1.9 billion allocated for non-budgetary expenditures will go towards direct loans to students disbursed under the new Canada Student Financial Assistance Act that replaces the previous program delivered by the banks. Other statutory increases include \$1.4 billion in direct transfers to individuals for Old Age Security, the Guaranteed Income Supplement and Allowance Payments for Employment Insurance.

A further \$3.8 billion of this year's increase in Estimates is a result of the government's commitment of an additional \$3.8 billion towards the Canada Health and Social Transfer Payments to the provinces.

Several questions dealing with the management and reform of the public service were put to the Minister. However, questions concerning the introduction of measures to protect whistleblowers dominated the early part of the hearing. Several Senators expressed a need for legislation that would provide protection for whistleblowers. They suggested that such legislation might

Le 24 avril 2001, des représentants du Bureau de la sécurité des transports ont aidé le Comité dans son examen des dépenses du gouvernement relatives à la catastrophe du vol 111 de Swissair.

Le 29 mai, le Comité a étudié les activités de la Commission de la fonction publique du Canada. Les représentants de la Commission ont fait le point des grands problèmes de l'heure et ont aussi conseillé les sénateurs sur un certain nombre de questions qui les préoccupaient.

Le 30 mai, le Comité a entendu la présidente du Conseil du Trésor, l'honorable Lucienne Robillard. Les sénateurs ont pu discuter avec elle des grandes orientations des politiques gouvernementales et aussi des aspects techniques des dépenses publiques figurant dans le Budget des dépenses. On a couvert pas mal de terrain durant cette réunion, mais le Comité a l'intention d'examiner plus à fond certains postes de dépenses ultérieurement et de faire rapport sur l'ensemble de son travail avant la fin de l'exercice 2001-2002.

LES AUDIENCES

A. La présidente du Conseil du Trésor

Le mercredi 30 mai 2001, la présidente du Conseil du Trésor, l'honorable Lucienne Robillard, a comparu devant le Comité pour discuter de divers éléments du Budget des dépenses. Dans sa déclaration préliminaire, Mme Robillard a souligné certains des changements notables apportés au plan des dépenses gouvernementales et a mis en relief plusieurs mesures prises par le gouvernement. Elle a signalé que le budget courant totalisait 165,2 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation de 9,1 milliards de dollars par rapport à celui de 2000-2001.

Certains sénateurs étaient inquiets au sujet de la progression de 5,8 p. 100 des dépenses publiques, mais Mme Robillard a assuré le Comité que cela ne marquait pas un changement d'orientation. Elle a fait remarquer que les trois quarts de la variation du Budget par rapport au précédent tenait à une modification des prévisions relatives aux dépenses législatives. Par exemple, la majeure partie des 1,9 milliards de dollars alloués aux dépenses non budgétaires seront affectés aux prêts directs aux étudiants consentis aux termes de la Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants qui remplace l'ancien programme autrefois administré par les banques. Les autres augmentations des dépenses législatives comprennent 1,4 milliards de dollars de transferts directs aux particuliers au titre de la Sécurité de la vieillesse, du Supplément de revenu garanti et des paiements d'allocations de l'assurance-emploi.

L'augmentation du budget tient aussi à la somme additionnelle de 3,8 milliards de dollars que le gouvernement s'est engagé à verser aux provinces dans le contexte du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux.

On a posé plusieurs questions à la Ministre au sujet de l'administration et de la réforme de la fonction publique, mais ce sont celles qui portaient sur les mesures visant à protéger les dénonciateurs qui ont dominé le début de l'audience. Plusieurs sénateurs estiment qu'on a besoin d'une loi qui protégerait les dénonciateurs et contiendrait à cet effet des dispositions analogues

contain provisions similar to those contained in Bill S-6: The Public Service Whistleblowing Act, which this Committee reported on 28 March 2001. The Minister does not believe that legislative measures are needed at this time to protect those public servants who reveal wrongdoing in the government. However, she does believe that the current process needs reforms. Therefore, the government is developing a clearer statement of ethics and values in the public service and of the process to follow in dealing with the discovery of wrongdoing in government agencies and departments.

Ms Robillard also reviewed other aspects of the economy's performance and of government economic policy. Her observations and statements elicited considerable discussion between the Members of the Committee and the Minister. In particular the Senators questioned her at length about the significance of the Minister of Finance's May Economic Statement and its relationship to his October Statement and how these are represented in the Main Estimates. For instance, in the October update the Minister of Finance announced that the cost of servicing the public debt would be \$41.7 billion. In the May update he announced that there could be an \$800 million reduction in the cost of that debt servicing, depending on the behaviour of various components of the economy. The Senators interpreted his statement to mean that the \$800 million was confirmed. However, Treasury Board officials reminded the Committee that this amount is not final, it is merely a forecast based on current assumptions. The final tally will be revealed in latter (supplementary) estimates to be tabled in the fall. For the purpose of this report, and further discussions on the 2001-2002 Estimates, the debt service charge in the current spending period remains at \$41.7 billion.

Senators were curious about the process by which the Canada Foundation for Sustainable Development Technology was created. Bill C-4, an Act to establish a foundation to fund sustainable development technology, was given first reading on 2 February 2001. It succeeds Bill C-46 which was introduced on 4 October 2000 but which died on the Order Paper when the general election was called. However, the Foundation was created and received \$100 million in funding prior to the legislation being passed. According to Mr. Lieff, Director, Expenditure Operations and Estimated Division of the Treasury Board Secretariat, when C-46 died on the order paper "the organization was created under the Canada Business Corporations Act, because the government felt that it was such an important initiative on which to get started that it would advance at least partial funds at the same time as seeking parliamentary approval to put it within a parliamentary accountability relationship with the rest of the government." Senators wondered if this was an appropriate way to create such agencies and crown corporations. They questioned whether the government should have passed the bill before it advanced the funding. The members of the Committee condemn this process, which creates and funds a \$100 million agency without prior Parliamentary approval.

à celles du projet de loi S-6. Loi sur la dénonciation dans la fonction publique, au sujet duquel le Comité a fait rapport le 28 mars 2001. Pour sa part, la Ministre ne voit pas pour le moment la nécessité d'une loi pour protéger les fonctionnaires qui signaleraient des fautes dans l'administration publique, mais elle admet que la procédure actuelle a besoin d'être révisée. Elle a signalé à cet égard que le gouvernement était en train d'élaborer un énoncé plus clair des principes de déontologie et des valeurs dans la fonction publique et de la procédure à suivre quand une faute est découverte dans un ministère ou un organisme fédéral.

Mme Robillard a aussi parlé d'autres aspects de la performance de l'économie et de la politique économique du gouvernement. Ses remarques ont suscité une longue discussion. Les sénateurs l'ont entre autres longuement interrogée sur l'importance de l'énoncé économique de mai du ministre des Finances et sur ses rapports avec celui d'octobre ainsi que sur la façon dont les deux sont reflétés dans le Budget des dépenses. Par exemple, dans la mise à jour budgétaire d'octobre, le ministre des Finances avait annoncé que les coûts de service de la dette publique fédérale s'élèveraient à 41,7 milliards de dollars, mais dans celle de mai, il a dit que ce coût pourrait être réduit de 800 millions de dollars selon le comportement de divers éléments de l'économie. Les sénateurs avaient conclu que cette baisse de 800 millions de dollars était un acquis, mais les représentants du Conseil du Trésor ont rappelé que ce montant n'était pas un chiffre définitif mais une simple prévision fondée sur les hypothèses courantes. Le chiffre final sera révélé dans un budget (supplémentaire) ultérieur qui sera déposé à l'automne. Pour les fins du présent rapport et des discussions futures sur le Budget des dépenses de 2001-2002, les coûts de service de la dette demeurent à 41,7 milliards de dollars.

Les sénateurs étaient curieux quant à procédure suivie pour la création de la Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable. La première lecture du projet de loi portant création de la Fondation (C-4) a eu lieu le 2 février 2001. Ce projet de loi succédait au projet de loi C-46 qui avait été déposé le 4 octobre 2000 mais était mort au *Feuilleton* lors du déclenchement des élections générales. Pourtant, la Fondation était déjà créée et a reçu 100 millions de dollars avant l'adoption de la législation. Selon M. Lieff, Directeur, Direction des Opérations des dépenses et prévisions budgétaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, après que le projet de loi C-46 est mort au *Feuilleton*, la Fondation a été créée aux termes de la Loi canadienne sur les sociétés par actions parce que le gouvernement estimait cette initiative si importante qu'il a décidé d'avancer au moins une partie des fonds tout en cherchant en même temps à obtenir l'approbation du gouvernement pour inscrire cette société dans un cadre redditionnel analogue à celui du reste du gouvernement. Les sénateurs se sont demandé si c'était une façon convenable de créer des organismes et sociétés d'État de ce genre et si le gouvernement n'aurait pas dû adopter le projet de loi avant d'avancer les fonds promis. Les membres du Comité condamnent cette manœuvre par laquelle on a créé un organisme public et on lui a attribué 100 millions de dollars sans l'approbation préalable du Parlement.

B. Transportation Safety Board (TSB)

David Kinsman, Executive Director, and William Tucker, Director General of Investigation Operations were very helpful in answering questions concerning the costs of rescue and recovery operations whenever an aircraft crashes in Canadian territory. Specifically, the Committee was concerned that Canada might be obliged to bear an unfair share of the costs of rescue and recovery operations involving international flights. Given the country's size and the preponderance of over flights, it seems reasonable that Canada faces a risk of increasing costs relating to such disasters. Under the current international agreements, the country in which the disaster occurs is responsible for all costs relating to the rescue and investigation of the accident. For instance, in the case of Swiss Air Flight 111, neither the company — Swiss Air, nor the governments of Switzerland or the United States can be legally compelled to contribute toward the cost of recovery and investigation. This practice is in accordance with an international protocol established by the International Civil Aviation Organization, or ICAO. The ICAO is an agency of the United Nations headquartered in Montreal. While none of these parties were required by law to assist in the investigation and recovery efforts associated with the crash of Swiss Air Flight, the Committee recognizes that each made significant contributions of time and equipment that assisted the TSB in its investigation.

The specific protocol regarding accident and incident investigation is contained in Annex 13 to the 1944 Chicago Convention on International Civil Aviation. Pursuant to section 26 of the convention, Annex 13 prescribes the responsibility of the state of occurrence, that is, where the accident happened, to undertake an investigation for safety purposes and to be responsible for its conduct. It also contains international standards and recommended practices for the conduct of the investigation. According to Mr. Kinsman, since its original adoption in 1951, Annex 13 has had periodic reviews and updates as a result of international meetings and working groups that were formed specifically for those purposes. One such meeting was the accident investigation prevention group meeting held in Montreal in September of 1999. One of the agenda items for that meeting addressed responsibilities for mounting an investigation and provisions for the allocation of resources for accident investigations, both of those being of direct relevance to the questions raised by this committee. While discussions have taken place, no consensus exists on how to change the responsibility for the cost of accident investigations.

C. Public Service Commission of Canada (PSC)

Mr. Scott Serson, President of the Public Service Commission, along with Commissioners Michelle Chartrand and Nurjehan Mawani, answered questions and explained various aspects of the functioning of the PSC and the cost associated with its operations. They also discussed several aspects of managing a modern public service and the reforms that might be necessary at this time.

B. Bureau de la sécurité des transports (BST)

Le directeur général du BST David Kinsman et le directeur général de la Coordination des enquêtes William Tucker ont répondu à des questions sur les coûts des opérations de recherche et de récupération lorsqu'un appareil s'écrase en territoire canadien. Le Comité craignait en particulier que le Canada ne soit forcé d'assumer une part disproportionnée des coûts des opérations de recherche et de récupération relatives à des vols internationaux. Compte tenu de la taille de notre pays et du grand nombre des appareils qui le survolent, il semble raisonnable de penser que le Canada pourrait être exposé à des coûts croissants liés à des catastrophes aériennes. Aux termes des accords internationaux courants, le pays dans lequel une catastrophe se produit doit assumer intégralement les coûts associés aux opérations de sauvetage et d'enquête sur l'accident. Par exemple, dans le cas du vol 111 de Swissair, ni la société aérienne (Swissair) ni les États-Unis ne peuvent être forcés de contribuer aux coûts de récupération et d'enquête. Cette pratique est conforme à un protocole international établi par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Cette dernière est un organisme des Nations Unies et a son siège à Montréal. Aucune des parties mentionnées n'est tenue par la loi de contribuer aux activités d'enquête et de récupération associées à l'écrasement du vol 111 de Swissair, mais le Comité a appris que chacune a aidé le BST par un apport en temps et en matériel.

Le protocole concernant les enquêtes sur les accidents et les incidents d'aviation est énoncé à l'annexe 13 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Chicago — 1944). Conformément à l'article 26 de la Convention, l'annexe 13 décrit l'obligation de l'État d'occurrence (celui où se produit l'accident) de faire enquête à des fins de sécurité. Cette annexe énonce aussi les normes internationales et les pratiques recommandées relativement à ces enquêtes. Selon M. Kinsman, depuis l'adoption du texte original en 1951, l'annexe 13 est révisée périodiquement à la suite de rencontres et de groupes de travail internationaux organisés à cette fin. Une de ces rencontres a eu lieu à Montréal en septembre 1999. On a notamment parlé à cette occasion de la responsabilité d'organisation des enquêtes et des dispositions quant à l'allocation de ressources pour les fins des enquêtes sur les accidents d'aviation, sujets qui touchent tous deux les questions soulevées par le Comité. Des discussions ont eu lieu, mais rien n'a encore été fait en vue de modifier les responsabilités vis-à-vis du coût des enquêtes sur les accidents.

C. Commission de la fonction publique du Canada (CFP)

Le président de la Commission de la fonction publique, M. Scott Serson, et les commissaires Michelle Chartrand et Nurjehan Mawani ont répondu aux questions des sénateurs et expliqué diverses caractéristiques du fonctionnement de la CFP et les coûts associés à ses activités. Ils ont aussi parlé de plusieurs aspects de la gestion d'une fonction publique moderne et des réformes qui pourraient être nécessaires.

Although the government is reviewing the possibility for reform in the public service, Mr. Serson acknowledged that much could still be accomplished under the current legislation. In his opening remarks he reviewed some of the Commission's own initiatives that deal with problems of recruitment and retention at all levels of the public service. He also explained how the Commission collaborates with Departments in order to ensure that its goals are met.

Senators expressed concern about the practice of limiting competition for federal jobs to only select areas of the country. Mr. Serson explained that the practice came about as an attempt to limit the cost of recruitment. In particular, instances exist where the criteria are relatively easily met and the number of applicants is consequently very high. As the government is bound to examine and rank each applicant, the recruitment cost would be out of line with the position being filled. He assured the Committee that this practice was used only in those instances where very large numbers of qualified applicants could be assured. He also noted that the practice is now under review.

The Committee discussed the Commission's mandate and role with respect to official languages and employment equity. The Commissioners assured the Committee that efforts are made in the government to ensure that employees of both language groups are well represented at all levels of the public service. Furthermore, the PSC is involved in setting the language standards in the public service and in providing language training. With respect to employment equity, the PSC is responsible for sensitising senior management to the needs of visible minorities in the recruitment process. It is also involved in monitoring the career development programs for visible minorities.

Senators were concerned about the potential abandonment of the merit principle in the selection and promotion of public servants. In particular, they are alarmed that the creation of new federal agencies such as Parks Canada, the Canada Food Inspection Agency and the Canada Customs and Revenue Agency (CCRA) is reducing the ability of the Commission to monitor the appointment of public servants. These federal agencies have separate legislation and do not have to meet the requirements of the *Public Service Act*. In none of these separate acts is there a reference to the adoption of the merit principle in the management of human resources. Mr. Serson acknowledged that there are large segments of the federal labour force that no longer fall under the traditional public service legislation. However, he noted that when the Canada Customs and Revenue Agency was created, the PSC was able to obtain language in the legislation that permits it to review the personnel operations of the Agency. This language was added to the Act establishing the CCRA to ensure that in practice the Agency's recruitment and promotion policies would lead to similar results as to what would occur if the merit principle were explicitly applied. Although they have begun examining the

Le gouvernement envisage actuellement une réforme de la fonction publique, mais selon M. Serson, on peut quand même faire beaucoup sous le régime de la législation actuelle. Dans son exposé préliminaire, il a décrit certaines des activités de la Commission visant à remédier au problème de recrutement et de rétention des effectifs à tous les niveaux de la fonction publique. Il a aussi expliqué comment la Commission collabore avec les ministères pour veiller à ce que l'on atteigne les objectifs qu'elle s'est fixés.

Les sénateurs avaient des réserves au sujet de la pratique qui consiste à limiter le champ des concours de recrutement à certaines régions du pays. M. Serson a expliqué que cette pratique visait essentiellement à limiter les coûts du recrutement, en particulier dans le cas des concours où les conditions sont relativement peu exigeantes et où le nombre de candidats est par conséquent très élevé. Comme le gouvernement est tenu d'examiner et de classer chaque candidature, les coûts de recrutement seraient autrement excessifs par rapport au poste que l'on cherche à combler. M. Serson a assuré au Comité que l'on n'a recours à cette formule que lorsqu'on est certain d'avoir un très grand nombre de candidats et que, au demeurant, cette pratique était actuellement repensée.

Le Comité a aussi discuté du mandat et du rôle de la Commission relativement aux langues officielles et à l'équité en matière d'emploi. Les commissaires ont assuré au Comité que l'on faisait des efforts au sein du gouvernement pour veiller à ce que les employés des deux groupes linguistiques officiels soient bien représentés à tous les niveaux de la fonction publique. La CFP participe en outre à l'établissement des normes linguistiques dans la fonction publique et à la prestation des cours de langue. Sur le plan de l'équité en matière d'emploi, la CFP est chargée de sensibiliser la haute direction aux besoins des minorités visibles dans le contexte du processus de recrutement. Elle suit aussi les programmes de perfectionnement professionnels destinés aux minorités visibles.

Les sénateurs craignent qu'on abandonne le principe du mérite dans la sélection et la promotion des fonctionnaires. Ils sont particulièrement alarmés par la création de nouveaux organismes fédéraux comme Parcs Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC). Ces organismes relèvent de lois distinctes et ne sont pas assujettis aux dispositions de la *Loi sur la fonction publique*. Aucune des lois habilitantes les concernant ne fait mention de l'adoption du principe du mérite dans la gestion des ressources humaines. M. Serson a admis qu'une bonne partie des effectifs fédéraux ne relève plus des lois qui régissent la fonction publique, mais il signale cependant que, lors de la création de l'ADRC, la CFP a obtenu que la loi habilitante lui permette de contrôler les opérations de gestion du personnel de l'Agence. Ces dispositions ont été intégrées à la loi portant sur la création de l'ADRC pour veiller à ce que les politiques de recrutement et d'avancement des employés de l'Agence donnent les mêmes résultats que si l'on appliquait explicitement le principe du mérite. La CFP a commencé à examiner les pratiques de l'Agence en la matière, mais M. Serson estime que la création de l'ADRC est encore trop

practices of the Agency, Mr. Serson feels that insufficient time has elapsed to judge the effects of the CCRA's practices on recruitment and promotion.

CONCLUDING COMMENT

As is customary, your Committee expects, at a later date, to examine in greater detail these and other aspects of the government's spending plans.

Respectfully submitted,

récente pour que l'on puisse poser un jugement valable sur les effets de ses pratiques de recrutement et promotion.

CONCLUSION

Comme à son habitude, le Comité a l'intention d'examiner ces questions plus en détail ultérieurement de même que d'autres aspects des plans de dépenses du gouvernement.

Respectueusement soumis,

Le président,

LOWELL MURRAY

Chairman

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 12, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-18, to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable colleagues, we have before us Bill C-18, to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, which bill was referred to the committee on May 31. A week ago today, we heard from officials from the Department of Finance. On Thursday afternoon we heard from the minister, the Honourable Paul Martin. Today, we have the pleasure of welcoming representatives from two provinces: first, the Minister of Finance of Newfoundland and Labrador, the Honourable Joan Marie Aylward. I am informed that the minister is, I dare not say a veteran member of the House of Assembly of Newfoundland, but has been there for several terms from one of the St. John's constituencies. She has been the Minister of Health in that province, a nurse by profession, and she is now serving in the hot seat as Minister of Finance.

Ms Aylward is accompanied by Mr. Terry Paddon, Assistant Deputy Minister, Taxation and Fiscal Policy.

We will also hear from the Government of Manitoba today. With us is Mr. Ron Neumann, Director of Intergovernmental Finance in the Department of Finance of that province.

To expedite matters this morning, I will call on the minister from Newfoundland and Labrador to make an opening statement, after which I will ask Mr. Neumann to make his presentation. We will then open the floor for questions and discussion.

Minister, please proceed.

Ms Joan Marie Aylward, Minister of Finance and President of Treasury Board, Government of Newfoundland and Labrador: Thank you. I am pleased to be here. It is nice to see Senators Rompkey and Doody from the Newfoundland and Labrador contingency.

I am pleased to have the opportunity today to present to you the views of the Government of Newfoundland and Labrador on Bill C-18, which amends the ceiling provision on the equalization program. I will speak to two issues today with respect to the equalization ceiling. The first is the overriding issue of whether a ceiling provision should exist at all. The second is, if the ceiling is imposed, it must be a fair and reasonable one.

The Province of Newfoundland and Labrador is fundamentally opposed to a ceiling, which provision was first imposed in 1982. This is our longstanding view and it is consistent with the views of the other equalization recipient provinces. We have maintained this view since 1982. All calls to remove the ceiling have gone

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 12 juin 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour l'étude du projet de loi.

Le sénateur Lowel Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables collègues, notre comité est saisi du projet de loi C-18, visant à modifier la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, lequel lui a été renvoyé le 31 mai. Il y a une semaine aujourd'hui, nous avons entendu le témoignage des fonctionnaires du ministère des Finances. Jeudi après-midi, nous avons reçu le ministre, l'honorable Paul Martin. Aujourd'hui, nous avons le plaisir d'accueillir des représentants de deux provinces: tout d'abord, la ministre des Finances de Terre-Neuve et du Labrador, l'honorable Joan Marie Aylward. D'après ce que je sais, la ministre est, sinon un vétéran de l'Assemblée législative de Terre-Neuve, mais qu'elle représente une des circonscriptions de St. John's depuis plusieurs mandats. Elle a été ministre de la Santé de cette province, étant infirmière de formation, et elle détient actuellement le difficile portefeuille de ministre des Finances.

Mme Aylward est accompagnée de M. Terry Paddon, sous-ministre adjoint, Politique fiscale et de taxation.

Nous entendrons également le témoignage d'un représentant du gouvernement du Manitoba. Il s'agit de M. Ron Neumann, directeur des Finances intergouvernementales du ministère des Finances du Manitoba.

Pour accélérer les choses ce matin, je vais demander à la ministre de Terre-Neuve et du Labrador de faire son allocution liminaire, après quoi je demanderai à M. Neumann de prendre la parole. Nous passerons ensuite aux questions.

Madame la ministre, nous vous écoutons.

Mme Joan Marie Aylward, ministre des Finances et présidente du Conseil du Trésor, gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador: Merci. Je suis heureuse d'être parmi vous. Je me réjouis de voir les sénateurs Rompkey et Doody qui représentent la province de Terre-Neuve et du Labrador.

Je suis heureuse d'avoir l'occasion aujourd'hui de vous présenter la position du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador à l'égard du projet de loi C-18, qui vise à modifier le plafond dans le cadre du programme de péréquation. Au sujet de ce plafond, j'aborderai deux questions aujourd'hui. Tout d'abord, et c'est la question la plus importante, l'à-propos d'un plafond. En second lieu, si le plafond est imposé, il doit être équitable et raisonnable.

La province de Terre-Neuve et du Labrador s'oppose fondamentalement au principe du plafond, qui a été imposé pour la première fois en 1982. C'est notre position depuis toujours et elle est compatible avec celle des autres provinces bénéficiaires de la péréquation. Nous maintenons cette position depuis 1982. Le

unheeded by the federal government. This forces the recipient provinces to fall back to the second issue, which is trying to ensure that any ceiling imposed by the federal government is fair and reasonable.

To be clear, the ceiling, either as imposed at the 1999 renewal of the equalization program or as amended by Bill C-18, does not have the support of my government. The ceiling should not be a mechanism used by the federal government to constrain and suppress normal program growth. This is what the ceiling provision has deteriorated into in its most recent incarnation.

The purpose of equalization, as stated in the Constitution, is to ensure that all provinces have sufficient revenues to maintain reasonably comparable levels of public service and reasonably comparable levels of taxation. This can only be achieved if recipient provinces receive, on a consistent basis, revenues that match a reasonable standard.

A fully functioning equalization program is of critical importance to my province. Much has been said in recent years of the importance of an increased federal contribution through CHST, the other major federal transfer program, to fund the burgeoning cost of health care across the country. I feel quite able to discuss that, having served in the ministry of health for three years. The need for this has been very real. The CHST will provide our province with an entitlement of about \$300 million this fiscal year. This is all relative to total budgets, but when you match this \$300 million to the \$1.4-billion cost of operating our health care system this year, and the three-quarters of a billion dollars that it costs to operate our education system, the importance of a fully functioning and robust equalization system becomes obvious. It is the equalization system, with an entitlement this year of \$1.1 billion, that allows us to put the meat on the bones of the public services in our province.

I will turn my attention to the ceiling. Each year, the equalization program determines a normal level of entitlements that are based, in the federal view, on a fair average of the revenue generating potential of provinces and in keeping with the constitutional commitment. In effect, the ceiling second-guesses what this should be by some arbitrary measure, whether or not the level is too high for the federal government to pay. If the ceiling reduces entitlements, that results in the recipient provinces being underpaid, to a level lower than the standard. By definition, this means that they are not able to maintain reasonably comparable services at reasonably comparable levels of taxation. The more restrictive the ceiling is in limiting program growth, the more at risk we are with respect to services and the taxation levels in equalization recipient provinces.

If the equalization standard is rising and thereby driving higher equalization payments, this generally reflects strong tax base expansion and revenue growth in the provinces that comprise the standard. This reflects a buoyant economy which, in turn, will

gouvernement fédéral a toujours fait la sourde oreille à nos demandes en vue de supprimer le plafond. Pour cette raison, les provinces bénéficiaires doivent se rabattre sur la deuxième question, à savoir essayer de veiller à ce que tout plafond imposé par le gouvernement fédéral soit équitable et raisonnable.

Qu'une chose soit bien claire: mon gouvernement n'appuie pas le plafond, ni celui imposé lors du renouvellement du programme de péréquation en 1999 ni le montant modifié en vertu du projet de loi C-18. Le plafond ne devrait pas être un mécanisme qu'utilise le gouvernement fédéral pour limiter et entraver la croissance normale du programme. C'est ce qu'est devenue la disposition relative au plafond sous sa forme la plus récente.

Conformément à la Constitution, la péréquation a pour objet de donner à toutes les provinces des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics et de fiscalité à des niveaux sensiblement comparables. Ce n'est possible que si les provinces bénéficiaires reçoivent, de façon constante, des recettes qui correspondent à une norme raisonnable.

Un programme de péréquation appliqué dans son intégralité est d'une importance cruciale pour ma province. On a beaucoup parlé ces dernières années de l'importance d'une contribution accrue du gouvernement fédéral par le biais du TCSPS, c'est-à-dire l'autre important programme de transferts fédéraux, pour financer les nouvelles dépenses des services de santé d'un bout à l'autre du pays. Je peux en parler en pleine connaissance de cause, ayant été ministre de la Santé pendant trois ans. Le transfert social est vraiment indispensable, et il permettra à notre province de recevoir près de 300 millions de dollars au cours de l'exercice financier. Tout cela est fonction des budgets totaux, mais si l'on compare ces 300 millions de dollars aux dépenses de fonctionnement de notre système de santé, qui s'élèvent à 1,4 milliard de dollars cette année, et aux 750 millions de dollars que coûte notre système d'éducation, il paraît évident qu'un régime de péréquation intégral et vigoureux est très important. C'est le programme de péréquation, en vertu duquel nous recevons cette année 1,1 milliard de dollars, qui nous permet d'étoffer un peu les services publics offerts dans notre province.

Je vais maintenant parler du plafond. Tous les ans, dans le cadre du programme de péréquation, on définit le niveau normal des droits qui se fonde, selon le gouvernement fédéral, sur une moyenne équitable des possibilités de production de recettes des provinces, conformément à l'obligation constitutionnelle. En fait, le plafond équivaut à deviner ce que ce niveau devrait être en appliquant une formule arbitraire fondée sur la capacité de payer du gouvernement fédéral. Si le plafond entraîne une réduction des versements, il s'ensuit que les provinces bénéficiaires reçoivent des transferts qui sont inférieurs à la norme. Par définition, cela signifie qu'elles ne peuvent plus offrir des services sensiblement comparables à des niveaux de fiscalité sensiblement comparables. Plus le plafond est restrictif et entrave la croissance du programme, plus les niveaux de service et de fiscalité des provinces bénéficiaires de la péréquation sont menacés.

Si la norme de péréquation est relevée et entraîne une augmentation des paiements de péréquation, cela correspond généralement à une forte expansion de l'assiette fiscale et à une croissance importante des recettes dans les provinces assujetties à

lead to strong federal revenue growth. The federal government will have the financial resources to sustain the growing equalization entitlements.

This raises the likely possibility that a restrictive ceiling, such as was imposed in 1999, could lower equalization payments at a time of buoyant federal revenue growth, diverting money from the equalization program into an already swelling federal surplus. This means that money is being denied to the poorer provinces, potentially lowering service levels and keeping taxes high in these jurisdictions to give the federal government an even bigger surplus.

As a recipient province, we cannot accept that this in an appropriate exercise in either nation-building or cooperative fiscal federalism. If we cannot convince the federal government to do away with the ceiling, our objective — and my objective today — is to ensure that any ceiling imposed is fair and reasonable.

I am here today to make a case that the ceiling, even after Bill C-18, is not fair and is not reasonable. Furthermore, it is a rather unsettling precedent for the future of the program. This raises the question of how we would define "fair and reasonable" when the federal government insists on maintaining a ceiling.

Entitlements may be growing rapidly in times of strong economic performance, but federal revenues are also growing at a similar pace, meaning that federal exposure to a fiscal shock is largely eliminated. The need for the federal government in this kind of environment to protect itself from significant and unanticipated increases in program costs would be open to some question, and has the appearance of not being a real issue.

The second way program payout could run up rapidly would be through rapid and significant tax increases, particularly in the larger standard province. This is unlikely in today's tax-cutting climate. We heard only a few days ago about major tax cuts in B.C. That, alone, will have significant impacts for equalization receiving provinces.

The federal government says that this would represent a significant risk to the federal government. In fact, the opposite is true. Tax cuts by standard provinces, particularly in personal income tax, are lowering program payouts to recipient province.

In essence, Bill C-18 removes the ceiling for one year only, the year 1999-2000. This returns \$36 million to the people of Newfoundland and Labrador, money which the normal equalization calculation determined should have been paid out in the first place. This \$36 million is money that will be used for

la norme. Cela témoigne d'une économie florissante qui, en retour, entraînera une forte croissance des recettes fédérales. Le gouvernement fédéral aura alors les ressources financières nécessaires pour assumer la hausse des paiements de péréquation.

Il est fort possible qu'un plafond limitatif, comme celui qui a été imposé en 1999, entraîne une diminution des paiements de péréquation à une époque où les recettes du gouvernement fédéral sont en pleine expansion, ce qui détourne les fonds du programme de péréquation au profit d'un excédent fédéral déjà à la hausse. Il s'ensuit que l'on refuse des fonds aux provinces pauvres, ce qui risque d'entraîner une diminution des niveaux de service et le maintien d'impôts élevés dans les provinces en question, afin de permettre au gouvernement fédéral d'accroître encore son excédent.

En tant que province bénéficiaire, nous estimons qu'une telle façon de procéder ne contribue ni à l'édification d'une nation ni au fédéralisme financier coopératif. Si nous ne réussissons pas à convaincre le gouvernement fédéral de supprimer le plafond, notre objectif — et c'est le mien aujourd'hui — consiste à faire en sorte que le plafond imposé soit juste et raisonnable.

Je témoigne aujourd'hui devant le comité pour vous démontrer que le plafond, même après l'adoption du projet de loi C-18, n'est ni équitable ni raisonnable. En outre, il s'agit d'un précédent plutôt inquiétant pour l'avenir du programme. Cela nous pousse à nous demander comment on peut définir «équitable et raisonnable» si le gouvernement fédéral insiste pour maintenir un plafond.

Lorsque le rendement économique est solide, les versements peuvent augmenter rapidement, mais les recettes fédérales augmentent au même rythme, de sorte que le gouvernement fédéral ne risque pas de se trouver confronter à un énorme problème financier. Il y a lieu de s'interroger sur l'utilité pour le gouvernement fédéral, dans ce genre de contexte, de se protéger contre des augmentations importantes et imprévues des dépenses de programmes, et il s'agit apparemment d'un faux problème.

En deuxième lieu, les versements au titre du programme pourraient augmenter rapidement s'il y avait des augmentations d'impôt rapides et importantes, surtout dans les grandes provinces de référence. Ce genre de chose est peu probable dans le contexte actuel de réductions d'impôt. Nous avons entendu annoncer il y a quelques jours à peine d'importantes réductions d'impôt en Colombie-Britannique. Ce fait à lui seul aura une forte incidence sur les provinces bénéficiaires de la péréquation.

Le gouvernement fédéral affirme que cela représente un gros risque pour lui. En fait, c'est précisément le contraire. Les réductions d'impôt effectuées par les provinces de référence, surtout pour l'impôt des particuliers, ont pour effet de réduire les versements faits aux provinces bénéficiaires dans le cadre du programme.

En fait, le projet de loi C-18 supprime le plafond pour une année seulement, l'année 1999-2000. Cela permettra à la population de Terre-Neuve et du Labrador de récupérer 36 millions de dollars, somme qui aurait dû lui être versée au départ, selon le calcul normal de la péréquation. Ces 36 millions

health care, education and to ensure that our tax rates, already among the highest in Canada, do not get any higher.

To give you an idea of what \$36 million represents for us, it represents nine days of health care funding in Newfoundland and Labrador. Thirty-six million dollars represents 13 teaching days for the youth of our province; Thirty-six million dollars is equivalent to 6 per cent of our personal income tax revenues. Undoubtedly, without this money, hard choices would have to be made regarding our spending levels for critical social programs and tax levels.

Bill C-18 also maintains the ceiling after 1999-2000, but at a starting point of \$10 billion, a point which is already lower than the current entitlement levels. The ceiling that will be in place, even if Bill C-18 is enacted, could likely constrain normal program growth; growth that would have to be matched, more or less, by offsetting federal revenue growth.

Under modest economic growth scenarios throughout the period to the next equalization renewal in 2004, it is quite conceivable that the program entitlements could consistently ride up against a ceiling, a false ceiling. This situation is neither fair nor reasonable for recipient provinces that, for the most part, are struggling to maintain responsible fiscal positions.

In my view, the situation is straightforward. The ceiling for 2000-2001 and beyond is based on a starting point that is well below the actual entitlements for 1999-2000. Starting from a point well below the most recent entitlements and growing that base by GDP to establish a ceiling is not protecting the federal government from, to use federal words, "unduly rapid growth in program entitlements" or "significant and unanticipated increases in program costs."

Taking the approach that the federal government has adopted and is perpetuating with Bill C-18, the ceiling now appears to have the capability of frustrating program growth that is well within the fiscal capacity of the federal government to fund. At a minimum, the ceiling should be re-based to a more realistic starting point so that, in application, it would fall within the parameters of its stated objective.

The Government of Newfoundland and Labrador is of the view that, at a minimum, this new starting point should be the actual total entitlement for 1999-2000. I would note that even this minimum is more restrictive than a ceiling provision should be if it is to be consistent with the federal statement on ceiling objectives and what we believe is fair and reasonable, given the current fiscal circumstances of the federal government versus provinces like ours.

de dollars seront utilisés pour les services de santé, l'éducation et des mesures visant à maintenir au niveau actuel nos taux d'imposition, déjà parmi les plus élevés au Canada.

Pour vous donner une idée de ce que représentent 36 millions de dollars pour notre province, cela équivaut à neuf jours de financement des services de santé à Terre-Neuve et au Labrador. Une somme de 36 millions de dollars représente 13 jours d'enseignement pour les jeunes de notre province; 36 millions de dollars, c'est 6 p. 100 de nos recettes fiscales provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers. Il va sans dire que, sans cet argent, il nous faudrait faire des choix difficiles quant à nos niveaux de dépense à l'égard de nos programmes sociaux essentiels et des niveaux d'imposition.

Le projet de loi C-18 prévoit également le maintien du plafond après 1999-2000, mais à partir d'une base de 10 milliards de dollars, montant qui est déjà inférieur au niveau actuel des paiements. Le plafond qui sera en place, même si le projet de loi C-18 est adopté, risque de limiter la croissance normale du programme; une croissance que viendrait plus ou moins compenser l'augmentation des recettes fédérales.

En vertu des prévisions les plus modestes de croissance économique pendant toute la période menant au prochain renouvellement du programme de péréquation, en 2004, il est tout à fait possible que les versements effectués au titre du programme se heurtent continuellement à un plafond artificiel. Cette situation n'est ni équitable ni raisonnable pour les provinces bénéficiaires qui, pour la plupart, se débattent pour rester à flot du point de vue financier.

À mon avis, la situation est simple. Le plafond prévu pour 2000-2001 et les années suivantes se fonde sur un point de départ qui est nettement inférieur aux droits réels pour l'année 1999-2000. Si l'on part d'un montant nettement inférieur aux versements les plus récents et que l'on augmente ce montant en fonction du PIB afin d'établir un plafond, cela ne protège pas le gouvernement fédéral contre, pour reprendre ses propres termes, une augmentation excessivement rapide des versements au titre du programme ou des augmentations importantes et imprévues des dépenses de programme.

Si l'on suit la démarche qu'a adoptée le gouvernement fédéral et qu'il perpétue en vertu du projet de loi C-18, le plafond risque désormais d'entraver la croissance du programme même si le gouvernement fédéral a largement les moyens de le financer. À tout le moins, le plafond devrait être recalculé à partir d'un niveau plus réaliste, de sorte que, sur le plan pratique, il se conforme aux critères de son objectif officiel.

Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador estime que, au minimum, le nouveau seuil de calcul devrait être le montant total réel des versements effectués en 1999-2000. Je signale que même ce montant minimum est plus limitatif que ne devrait l'être un plafond compte tenu des objectifs clairement énoncés par le gouvernement fédéral à cet égard et de ce qui constitue, selon nous, un montant équitable et raisonnable, étant donné la situation financière actuelle du gouvernement fédéral par rapport à celle de provinces comme la nôtre.

The Canadian Constitution commits the Parliament of Canada to making equalization payments such that provinces will be able to have reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation. The Constitution places a duty on the federal government to ensure for the people of Canada that this commitment is honoured and fulfilled. I assert to the members of this committee that the equalization ceiling in its present form, even as amended by Bill C-18, works to frustrate the federal mandate to deliver on this commitment. Further, the only fair and reasonable recourse is for the ceiling to be changed, if it cannot be eliminated, to protect the federal government from significant, unanticipated, unduly rapid growth in program entitlements but not from normal growth, even if this entails strong growth and entitlement that arises as a function of the equalization program working for Canadians, as it is designed to do.

Mr. Ron Neumann, Director of Intergovernmental Finance, Department of Finance of Manitoba: I want to thank the committee for inviting me to speak on behalf of the Government of Manitoba on the matter of the equalization ceiling.

Equalization is an important cornerstone of the Canadian federation; so important that it has been recognized and incorporated into our Constitution. It is incumbent upon all of us to defend the principle of the program, and to ensure that actions taken are consistent with the letter and spirit of the provisions of section 36 of the constitution.

Mr. Selinger, the Manitoba Minister of Finance, asked that I speak before this committee concerning the provisions of Bill C-18 and the potential effects of the ongoing ceiling on equalization payments. It is an unusual procedure for the Province of Manitoba to appear before a committee of Parliament, but this should underscore the importance of the issue to my minister. In fact, the ongoing ceiling on the equalization program has been a matter of concern to all provincial and territorial ministers of finance, and indeed all premiers. At a meeting in Winnipeg in December 2000, all provinces and territories reiterated their support for the position that the equalization ceiling should be removed from the program. The full communiqué from that meeting is contained in the package of materials that I am providing today.

This support for removal of the ceiling is not new. Provinces and territories, recipients and non-recipients alike, have consistently supported such action. This position is clear. We believe that the ceiling on the equalization program is an impediment to its adequacy and must be permanently removed.

I would like to highlight a few of the points tabled in the Manitoba Legislature recently as a budget paper. This paper is also contained within the package of materials presented today. In particular, I would like to emphasize the important role that

Aux termes de la constitution canadienne, le Parlement du Canada est tenu d'effectuer des paiements de péréquation pour permettre aux provinces d'offrir des niveaux sensiblement comparables de services publics à des niveaux de fiscalité sensiblement comparables. La Constitution impose au gouvernement fédéral de veiller, pour les Canadiens, à ce que cet engagement soit respecté. J'affirme devant les membres du comité que, sous sa forme actuelle et même modifiée en vertu du projet de loi C-18, le plafond visant la péréquation va à l'encontre de l'obligation fédérale de donner suite à cet engagement. En outre, la seule solution juste et raisonnable serait de modifier le plafond, à défaut de le supprimer, pour protéger le gouvernement fédéral contre toute croissance importante, imprévue et excessivement rapide des versements au titre du programme, mais pas contre une augmentation normale, même si cela signifie une augmentation et des paiements importants effectués dans le cadre d'un programme de péréquation appliqué dans l'intérêt des Canadiens, ce qui constitue son objectif premier.

M. Ron Neumann, directeur des Finances intergouvernementales, ministère des Finances du Manitoba: Je tiens à remercier le comité de m'avoir invité à participer, en tant que représentant du gouvernement du Manitoba, à la discussion sur le plafond du programme de péréquation.

Le programme de péréquation est une pierre angulaire importante de la fédération canadienne. Il est si important qu'il a été reconnu et incorporé à notre constitution. Il nous incombe à tous de défendre les principes de ce programme et de nous assurer que les actions entreprises à son égard sont conformes tant à l'esprit qu'à la lettre des dispositions de l'article 36 de la Constitution.

M. Sellinger, ministre des Finances du Manitoba, m'a demandé de témoigner devant votre comité pour parler des dispositions du projet de loi C-18 et des répercussions éventuelles du maintien du plafond imposé sur les paiements de péréquation. Il est tout à fait exceptionnel que la province du Manitoba compare devant un comité parlementaire, mais cela souligne bien l'importance de cette question pour mon ministre. En fait, le maintien du plafond des paiements de péréquation est un sujet de préoccupation pour tous les ministres provinciaux et territoriaux des finances, ainsi que tous les premiers ministres. Lors d'une réunion tenue à Winnipeg en décembre 2000, tous les ministres provinciaux et territoriaux ont réitéré leur appui à notre position commune, à savoir qu'il faut supprimer le plafond visant les paiements de péréquation. Le communiqué complet rédigé à la suite de cette rencontre se trouve dans les documents que je vous présente aujourd'hui.

Ce soutien apporté à la suppression du plafond n'est pas nouveau. Qu'ils bénéficient ou non des paiements de péréquation, les provinces et territoires ont invariablement appuyé une telle action. Notre position est claire: le plafond du programme de péréquation est un obstacle à sa pertinence et doit être éliminé à jamais.

Je voudrais en particulier souligner le rôle important que joue le Programme de péréquation dans la force, la vitalité et l'unité du Canada. La péréquation permet d'offrir de meilleures perspectives d'avenir et de croissance économique dans l'ensemble du pays, un

equalization plays in contributing to the strength, vibrancy and unity of Canada. Equalization works to provide greater opportunity and economic growth across our country, a fact that has often been denied or distorted in the public press. The purpose of equalization is clearly stated in our Constitution. Parliament and the Government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

With the ability to provide comparable services at comparable tax rates, all provinces can compete effectively for economic growth and jobs, which all Canadians desire. Without comparable services, some Canadian citizens will be less prepared to take on available opportunities. Without comparable tax rates, business location decisions will be made on factors other than the fundamental economics of those decisions.

There is evidence that the equalization program has served the nation well. A recent longitudinal study by Professors Richard Bird and Francois Vaillancourt shows that since the equalization program was introduced in 1957, per capita economic growth in the recipient provinces over the past four decades has been slightly higher than the growth in the non-recipient provinces. This is a remarkable result which refutes the commonly held notion that equalization is a detriment to economic growth.

The growth has not been strong enough, either, to prevent net migration from recipient provinces nor to completely eliminate the differences in per capita disparity. However, we are making progress. Recently, the situation with respect to migration in Manitoba has turned around such that we now have net in-migration. We need that to occur because a shortage of skilled workers is one of the factors inhibiting our economic growth. Maintaining comparable personal tax rates and costs is important to attracting and keeping people in Manitoba. Equalization payments help to level the playing field for provinces seeking to compete, not only in Canada but also in the increasingly global economy.

The other way in which we are taking direct action to increase the supply of skilled workers is to increase education and training opportunities. Once again, the equalization program plays an important part in our ability to provide necessary public services.

The Manitoba government recently made the largest investment in post-secondary education facilities in the province's history. We will need to keep making such investments to ensure that the province has a well-trained work force that is equipped with the necessary skills to keep our economic growth strong.

fait qui a souvent été nié ou même déformé dans la presse publique. Le but du programme de péréquation est bien défini dans notre Constitution. Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.

En étant capables de fournir des services comparables et des taux d'imposition comparables, toutes les provinces peuvent effectivement se faire concurrence pour favoriser la croissance économique et la création d'emplois que tous les Canadiens désirent. Sans services comparables, certains Canadiens seraient moins prêts à profiter des perspectives qui s'offrent à eux. Sans taux d'imposition comparables, les décisions concernant l'emplacement des entreprises seront prises en fonction de facteurs autres que l'aspect strictement économique de ces décisions.

Certains faits prouvent que le Canada a bénéficié du programme de péréquation. Une étude longitudinale récemment effectuée par MM. Richard Bird et François Vaillancourt montre que, depuis l'introduction du programme de péréquation en 1957, la croissance économique par habitant dans les provinces bénéficiaires a été légèrement plus importante que celle des provinces non bénéficiaires au cours des quatre dernières décennies. Je pense qu'il s'agit là d'un résultat remarquable, un résultat qui réfute bien la notion répandue selon laquelle la péréquation nuit à la croissance économique.

La croissance économique n'a pas été suffisamment importante pour empêcher une migration nette hors des provinces bénéficiaires ou pour éliminer les différences de disparité par habitant. Nous faisons cependant des progrès. La situation migratoire au Manitoba s'est récemment renversée, si bien que notre province bénéficie maintenant d'une migration nette entrante. Et nous avons besoin de ce renversement, car la pénurie de main-d'œuvre qualifiée est un des facteurs qui ralentissent notre croissance économique. Maintenir des coûts et des taux d'imposition sur le revenu des particuliers comparables à ceux des autres provinces est un facteur important pour attirer les gens au Manitoba et les convaincre d'y rester. Les paiements de péréquation aident à niveler le terrain pour les provinces qui veulent être concurrentielles, non seulement sur le plan national, mais aussi dans le contexte d'une économie de plus en plus mondiale.

L'autre moyen que nous utilisons pour augmenter directement notre réserve de main-d'œuvre qualifiée est d'améliorer les possibilités de formation professionnelle et d'éducation. Là encore, le programme de péréquation nous aide à fournir les services publics nécessaires.

Notre gouvernement a récemment investi dans les établissements d'enseignement postsecondaire manitobains le montant le plus important de l'histoire du Manitoba. Il nous faudra toutefois continuer à faire de tels investissements afin de garantir que notre province bénéficie d'une main-d'œuvre bien formée et équipée des compétences requises pour que notre croissance économique demeure forte.

These are a few examples to demonstrate the importance of the equalization program to Manitoba and to Canada as a whole. There are many more. However, most members of this committee recognize the value of this program. That is why my government is encouraged that the federal government has tabled Bill C-18, which will remove the ceiling for 1999-2000 fiscal year entitlements under the program. It is also why we are perplexed and disappointed that the Government of Canada has not yet chosen to remove the ceiling for 2001 and subsequent years. The ceiling will impact on recipient provinces unless further action is taken. However, I would argue that this does not demonstrate a failure of the program. In fact, the narrowing of per capita fiscal disparities over the year has allowed the program costs to decline as a proportion of GDP.

The ceiling is impacting because it has been lowered arbitrarily three times during the past two decades, and most recently in 1999. The lowering of the ceiling is outlined in the materials presented to you, including in a recent communication to Mr. Martin and in the budget paper that I mentioned tabled in the Manitoba legislature. The ceiling has been lowered from an effective rate of 1.33 per cent of GDP in the period 1982-1987 to 1.04 per cent of GDP today. Ceiling reductions have been made without due regard to the level of entitlements necessary to fulfil the program's mandate.

The equalization program formula is designed to calculate entitlements in an objective fashion. Technical improvements are always being proposed, but these are matters for discussion as the program is being renewed at regular five-year intervals.

Unless the ceiling is removed for the 2000-01 fiscal year and beyond, equalization payments will be flat, and could well decline from the 1999-2000 levels. This result is not in keeping with the offer made by the Prime Minister to premiers just last September. That offer stated that the ceiling on 1999-2000 entitlements would be lifted, and that entitlements would be allowed to grow at the rate of GDP growth after that.

In the documents provided to you there is also a table that shows the combined effect of the increases in CHST from the September offer, against the potential clawback of the equalization ceiling for 2000-01 and subsequent years. The table shows that the offer made by the Prime Minister in September would provide net benefits solely to the three most affluent provinces unless equalization is allowed to grow and not be clawed back by the ceiling provision.

No one should be under the illusion that the current ceiling will allow equalization entitlements generated by the formula to be safe for 2000-01 and subsequent years. All the economic and fiscal data that has yet to be factored into the calculations point to the effect of the ceiling being greater in 2000-01 than in 1999-2000. The potential loss of revenue to Manitoba for the 2000-01 fiscal year entitlements alone has been estimated at about \$100 million. That is a significant sum in Manitoba. One hundred

Je ne vous ai présenté que quelques exemples visant à souligner l'importance du programme de péréquation pour le Manitoba et pour l'ensemble du Canada. Il y en a bien d'autres. Je crois toutefois que la plupart des membres de ce comité reconnaissent le mérite de ce programme. C'est pourquoi je suis encouragé par la présentation du projet de loi C-18, qui permettra la suppression du plafond imposé sur les paiements de péréquation pour l'exercice 1999-2000. C'est aussi pourquoi je suis perplexe et déçu que le gouvernement du Canada n'ait pas encore décidé de supprimer ce plafond pour l'année 2000-2001 et les années suivantes. Ce plafond aura des répercussions négatives pour les provinces bénéficiaires si aucune action n'est entreprise. Je voudrais toutefois souligner que ce potentiel ne dénote pas une faiblesse du programme. En fait, la diminution des disparités fiscales par habitant au fil des années a permis de réduire les coûts du programme proportionnellement au PIB.

Ce plafond a des répercussions négatives car il a été abaissé de manière arbitraire à trois reprises au cours des vingt dernières années, dont la dernière fois en 1999. L'abaissement progressif du plafond est détaillé dans les documents que je vous ai présentés, y compris ma récente lettre à M. Martin et mon document budgétaire. Ce plafond a baissé d'un taux effectif de 1,33 p. 100 du PIB entre 1982 et 1987 à un taux de 1,04 p. 100 du PIB aujourd'hui. Ces diminutions du plafond ont été effectuées sans égard au niveau de paiement nécessaire pour la réalisation des objectifs du programme.

La formule du programme de péréquation est conçue pour déterminer les paiements objectivement. Il y a toujours des améliorations proposées d'ordre technique à apporter, mais il s'agit là de sujets à discuter dans le cadre du renouvellement quinquennal du programme.

Si le plafond n'est pas supprimé pour l'exercice 2000-2001 et les exercices suivants, les paiements de péréquation ne progresseront pas et pourraient même diminuer par rapport aux niveaux de 1999-2000. Ce résultat ne cadre pas avec la proposition faite par le premier ministre aux ministres provinciaux et territoires en septembre dernier. Selon cette proposition, le plafond des paiements de péréquation devrait être éliminé pour l'année 1999-2000, et les paiements devraient augmenter au rythme de la croissance du PIB pour les années suivantes.

Parmi les documents que je vous ai présentés, vous trouverez un tableau récapitulatif de l'effet combiné des augmentations du TCSPS contre la récupération possible du plafond de péréquation à partir de l'exercice 2000-2001. Ce tableau montre qu'à moins que les paiements de péréquation puissent augmenter sans récupération imposée par le plafond, seules les trois provinces les plus riches retireraient un bénéfice net de la proposition faite en septembre par le premier ministre.

Ne nous faisons pas d'illusion: le plafond actuel ne permettra pas aux paiements de péréquation résultant de la formule d'être versés pour l'année 2000-2001 et les années suivantes. Toutes les données économiques et fiscales dont les effets n'ont pas encore été pris en compte pour les calculs portent à croire que les répercussions de ce plafond seront plus importantes pour l'année financière 2000-2001 que pour l'année 1999-2000. Pour la seule année financière 2000-2001, la perte potentielle de revenu a été

million dollars in lost revenue inhibits our ability to provide better health care, to improve access to education and training, and to continue to lower taxes to be comparable to our neighbours to the west, east and south.

I would add one further comment: When the equalization ceiling was first introduced, the federal government had a large and growing deficit. In the past year, the federal government has had a surplus exceeding \$15 billion. The federal government should not be amassing surpluses by clawing back entitlements from the seven least affluent provinces in Canada.

I have been given to understand that members of this committee may reflect further on the importance of the equalization program this fall. My government urges you to consider our collective commitment to equal opportunity for all Canadians, which resonates in our Constitution, and on the fact that we are stronger as a nation when all regions prosper. The equalization ceiling should be removed.

Senator Stratton: Mr. Neumann, I know you are an advocate of the permanent removal of this so-called ceiling. What I am always interested in is the long term future and direction of the provinces. As you are aware, there was an article recently by the Canada West Foundation dealing with what is happening in the west with respect to the four provinces. It indicates that Alberta and British Columbia are growing exponentially, while Manitoba and Saskatchewan continue their long term decline, that long term decline being now of 40 years' duration. They view it as starting in 1961.

While there is help through equalization, my concern is that, in relation to this report by the Canada West Foundation, you do not see anything changing. As a matter of fact, you see it becoming worse in the sense of us having a difficult time in obtaining and retaining a skilled work force.

Do you believe there is a possibility of this gradual decline accelerating as a result of what is taking place in Alberta and British Columbia? On the other hand, are you an optimist in seeing a change or a turnaround to what is taking place now such that Manitoba, which has the second lowest or the lowest unemployment rate in the country, may actually become more economically independent, as it were?

Mr. Neumann: I am on the optimistic side. I think the Canada West Foundation study went to about 1997 or 1998. Since that time we have experienced a bit of a turnaround, and we now have some net in-migration which, as you point out, we desperately need because we have the lowest unemployment rate in the country. We are doing all that we can to attract the skilled workers we need for our economy to continue to grow.

estimée à 100 millions de dollars pour le Manitoba. Il s'agit là d'un montant considérable pour notre province. Une perte de revenu de 100 millions de dollars réduit notre capacité de fournir de meilleurs services de santé, d'améliorer l'accès aux programmes d'éducation et de formation, et de poursuivre la réduction de nos impôts à des niveaux comparables à ceux de nos voisins de l'Ouest, de l'Est et du Sud.

Je voudrais ajouter un dernier commentaire. Lorsque le plafond des paiements de péréquation a été introduit, le gouvernement fédéral accusait d'importants déficits budgétaires qui s'accroissaient. Pour l'exercice qui vient de se terminer, il accusait un excédent budgétaire dépassant les 10 milliards de dollars. Il est invraisemblable que le gouvernement fédéral amasse des excédents budgétaires par le truchement d'une récupération des paiements de péréquation des sept provinces les moins riches du Canada.

J'encourage les membres de ce comité à réfléchir davantage à l'importance du programme de péréquation, à notre engagement collectif envers l'égalité des chances pour tous les Canadiens et Canadiennes — une égalité clairement exprimée dans la Constitution — et au fait que notre nation est plus forte lorsque toutes ses régions sont prospères. Le plafond imposé sur les paiements de péréquation devrait être supprimé.

Le sénateur Stratton: Monsieur Neumann, je sais que vous préconisez la suppression définitive du soi-disant plafond. Je m'intéresse toujours à l'orientation des provinces et à leur avenir à long terme. Comme vous le savez, la Canada West Foundation a publié récemment un article concernant la situation actuelle des quatre provinces de l'Ouest. On y apprend que l'Alberta et la Colombie-Britannique connaissent une croissance exponentielle, tandis que le Manitoba et la Saskatchewan continuent leur long déclin, qui dure maintenant depuis 40 ans. Les auteurs considèrent qu'il s'est amorcé en 1961.

Malgré l'aide apportée par la péréquation, je crains que dans le contexte de ce rapport de la Canada West Foundation, vous ne puissiez annoncer aucun changement. Vous devez même vous attendre à une aggravation de la situation, puisque nous avons de la difficulté à recruter et à retenir une main-d'oeuvre qualifiée.

Pensez-vous que ce déclin régulier puisse s'accélérer à cause de ce qui se passe actuellement en Alberta et en Colombie-Britannique? Ou, au contraire, êtes-vous optimiste et assistez-vous à un redressement tel que le Manitoba, qui se classe actuellement au premier ou au deuxième rang pour le taux de chômage le plus bas, puisse atteindre une plus grande indépendance économique?

M. Neumann: Je suis plutôt optimiste. L'étude de la Canada West Foundation porte, je crois, sur 1997 ou 1998. Depuis lors, nous avons connu une sorte de redressement et nous bénéficions désormais d'une immigration nette dont nous avons désespérément besoin, comme vous l'avez indiqué, car nous avons le taux de chômage le plus bas au Canada. Nous faisons tout ce que nous pouvons pour attirer les travailleurs qualifiés nécessaires à la croissance de notre économie.

We are doing two things: One is that we are lowering taxes as much as possible; the other is that we are training the work force that we have in Manitoba to be more skilled. Both those things require that the provincial finances not be so squeezed that we can do neither. We must compete against new strength in the far west, in Alberta and, it is hoped, in British Columbia as well, because we always want to see prosperity everywhere.

I am an optimist, but the one dark cloud that I see gathering is this growing fiscal disparity. Should resource revenues continue to drive greater fiscal disparities in Canada, then it will be a more difficult path for Manitoba to retain people as opposed to their going to Alberta. I would say that people moving to Alberta do not contribute any more to the economy in Alberta than they would contribute in Manitoba. It does not make any more sense to build buses in Calgary than in Winnipeg. However, the companies may decide otherwise if our corporate tax rates are out of line. These could be uneconomic decisions for the country as a whole if they are driven by fiscal disparities rather than economic fundamentals.

I am a bit of an optimist because I have seen a bit of a turnaround in migration to Manitoba. We do have the lowest unemployment rate in the country. We need more workers. We need immigrants and we need people coming from other parts of the country. We have to slow the outflow that was documented in the Canada West study.

Senator Stratton: If this committee looks at the equalization program in the fall, I ask all of you whether there is any particular area that we should be looking at that would be a favourite area of yours to be examined, as persons from Newfoundland or Manitoba?

Ms Aylward: As Atlantic health ministers, we have had a good discussion about that matter. I am sure other regions have as well.

As you know, in a region like Newfoundland, being a part of Atlantic Canada, our GDP is about 69 per cent of the rest of the country. We would look at something from a regional perspective that would be able to drive the economics of the whole region, and that generally takes a significant injection of funds. It takes commitment to infrastructure.

I would like to be on record as saying that the equalization program we have is a good one. It is one that we all wish we did not need. It is a safeguard, yet in some ways it is a deterrent. It is a safeguard for us that we value. In a province like ours, as I said to the Finance Committee, it would take six Hibernias coming on every two years for us to even consider coming off equalization. There would need to be a peak in one year, and a decline, and then another peak, and that would be our first inkling that we could come off equalization.

Nous faisons deux choses: tout d'abord, nous abaissons les impôts dans toute la mesure du possible; par ailleurs nous formons la main-d'oeuvre actuellement présente au Manitoba pour qu'elle soit plus qualifiée. Sur ces deux plans, il faut que les finances provinciales ne nous empêchent pas d'agir. Nous sommes en concurrence avec un regain d'activité dans l'Ouest, en Alberta et sans doute en Colombie-Britannique, car bien sûr, la prospérité est à souhaiter partout.

Je suis optimiste, mais l'accentuation de la disparité fiscale m'apparaît comme un nuage noir qui se rapproche. Si les recettes continuent à aggraver les disparités fiscales au Canada, le Manitoba va avoir plus de difficultés à retenir les travailleurs, qui préféreront se diriger vers l'Alberta. Je considère que ceux qui s'en vont en Alberta ne contribuent pas davantage à l'économie albertaine qu'ils ne pourraient contribuer à celle du Manitoba. Il n'est pas plus avantageux de construire des autobus à Calgary qu'à Winnipeg. Cependant, les sociétés peuvent en décider autrement si le régime d'imposition auquel nous les soumettons est désavantageux. De telles décisions contraires à l'économie peuvent concerner l'ensemble du pays lorsqu'elles sont fondées sur des disparités fiscales plutôt que sur des considérations strictement économiques.

Je suis assez optimiste parce que j'ai constaté un redressement des tendances migratoires au Manitoba. Nous avons le taux de chômage le plus faible au pays. Nous avons besoin de travailleurs. Nous avons besoin d'immigrants et de gens qui viendront des autres régions du pays. Il est indispensable de freiner les départs évoqués par l'étude de la Canada West Foundation.

Le sénateur Stratton: Si ce comité étudie le programme de péréquation à l'automne, y a-t-il, à votre avis, un sujet particulier qui vous tient à coeur, que vous soyez de Terre-Neuve ou du Manitoba, et que nous devrions étudier?

Mme Aylward: Les ministres de la santé de l'Atlantique ont précisément beaucoup discuté de cette même question. Je suis sûre que les ministres des autres régions en ont fait autant.

Comme vous le savez, dans une région comme Terre-Neuve qui fait partie du Canada atlantique, notre PIB est à peu près à 69 p. 100 de ce qu'il est dans le reste du pays. Nous espérons trouver quelque chose qui, dans une perspective régionale, nous permettrait de relancer toute l'économie de la région mais pour cela, il faut de façon générale une forte injection de fonds. Il faut un engagement en matière d'infrastructure.

Je tiens à déclarer publiquement que notre actuel programme de péréquation est un bon programme. Nous souhaiterions tous pouvoir nous en passer. C'est un filet de sécurité, mais d'un certain point de vue, c'est aussi un élément dissuasif. Pour nous, c'est un filet de sécurité inestimable. Dans une province comme la nôtre, comme je l'ai dit au Comité des finances, il faudrait lancer six projets comme Hibernia tous les deux ans pour que nous puissions envisager de nous passer de péréquation. Il faudrait que les hauts et les bas du cycle économique se suivent d'une année sur l'autre pour que nous puissions envisager un abandon de la péréquation.

To get the point across, equalization is very important to us. While we are hopeful, we will probably need to look at regional approaches to deal with the issues. Manitoba and the west have their issues. We do have a high level of out-migration. We also have some of the highest aging demographics in the country and, realistically, older people cost more. The older one gets, the more dependent one becomes on services, and that is the way it should be. We must be able to provide those services.

We are pleased that a review will take place in the fall. That is a positive step. We hope to have a chance to look at the equalization program in a different way so that we can try to level the playing field and look at it from a regional perspective.

Mr. Neumann: From my perspective at least, a few things should be examined. What are the drivers to the program? I have long held that the program is largely self-contained. It will only increase when federal government revenues are increasing, and it will decline during periods of relatively slow growth. I would like to see that, and I think it would lead you to the conclusion that the equalization ceiling is unnecessary.

Second, the equalization of resource revenues should be examined. All revenues should be included in the equalization program and not just resource revenues. Some miscellaneous revenues have been excluded from the equalization program. We believe in full revenue inclusion. That is another important issue for us.

We continue to look at the appropriate standard. The equalization program has served the country well. Perhaps the standard is falling a little too low now with the five-province standard. It should be raised a bit, and perhaps the benefits of equalization would increase a bit. Equalization is an excellent program, not only for the recipient regions but for Canada as a whole. Perhaps we should examine whether the standard is adequate, given the task that is there, and see whether a stronger equalization program might make more sense.

Senator Rompkey: For those who were not in the chamber yesterday, I gave notice that I will introduce a motion today to call on this committee to study the equalization program at its earliest convenience and whether it has met the standard of providing reasonably comparable services to provinces, having regard to reasonably comparable levels of taxation. It is to be hoped that we will get into a more in-depth study of the equalization program. This morning, I am not sure what we can do except to underline the difficulties that the program presents in its current form.

I circled a phrase in Minister Aylward's remarks: frustrating normal program growth. Perhaps it is worthwhile to point out again the difficulty Newfoundland is facing at the present time.

Ce que je veux dire, c'est que la péréquation est très importante pour nous. Malgré nos espoirs, il faudra sans doute envisager des formules régionales pour régler les problèmes. Le Manitoba et l'Ouest connaissent leurs problèmes spécifiques. Quant à nous, nous avons une forte immigration. Par ailleurs, notre population est parmi les plus âgées au Canada et force est d'admettre que les personnes âgées coûtent plus cher. Plus le temps passe et plus on a besoin de services; c'est tout à fait normal. Nous devons être en mesure d'assurer ces services.

Nous sommes heureux qu'il y ait un examen à l'automne. C'est une mesure positive. Nous espérons avoir l'occasion d'examiner le programme de péréquation d'une façon différente afin d'essayer de rendre les règles du jeu plus équitables et d'examiner la question du point de vue régional.

M. Neumann: À mon avis tout au moins, il y a quelques éléments qui devraient être examinés. Quels sont les éléments du programme? Je maintiens depuis longtemps que le programme est largement autonome. Il n'augmentera que lorsque les recettes du gouvernement fédéral augmenteront, et il diminuera au cours des périodes de croissance relativement lente. C'est ce que j'aimerais voir, et je pense que cela mènerait à la conclusion que le plafond des paiements de péréquation est inutile.

Deuxièmement, il faudrait examiner la péréquation des recettes provenant de l'exploitation des ressources. Toutes les recettes devraient être comprises dans le programme de péréquation, pas seulement celles de l'exploitation des ressources. Certaines recettes ont été exclues du programme de péréquation. Nous croyons à l'inclusion totale des recettes. C'est une autre question importante pour nous.

Nous continuons d'examiner la norme appropriée. Le programme de péréquation a très bien servi le pays. Peut-être que la norme tombe un peu trop bas à l'heure actuelle avec la norme des cinq provinces. Elle devrait être relevée un peu, et peut-être que les avantages de la péréquation augmenteraient un peu. La péréquation est un excellent programme, non seulement pour les régions bénéficiaires mais pour le Canada en général. Peut-être que nous devrions examiner si la norme est adéquate, étant donné la tâche à accomplir, et voir si un programme de péréquation plus solide serait davantage indiqué.

Le sénateur Rompkey: Pour ceux qui n'étaient pas présents hier, j'ai donné avis que j'allais présenter une motion aujourd'hui demandant à notre comité d'examiner le programme de péréquation dès qu'il le pourra afin de déterminer s'il respecte la norme selon laquelle il faut offrir des services sensiblement comparables aux provinces, à des niveaux de fiscalité sensiblement comparables. Il est à espérer que nous pourrions entreprendre une étude plus en profondeur du programme de péréquation. Ce matin, je ne suis pas certain que nous puissions faire autre chose que de souligner les problèmes que présente le programme dans sa forme actuelle.

J'ai encerclé une expression dans les observations de la ministre Aylward: entraver la croissance normale du programme. Il vaudrait peut-être la peine de souligner encore une fois le problème que connaît Terre-Neuve à l'heure actuelle.

Yesterday morning, the doctors of Newfoundland were telling us they are the lowest paid doctors in Canada. They want to know why they should stay. Why should they not go elsewhere and make what other people make? What attracts us to Newfoundland? Is it the fog? Is it the fish? Is it the generosity and the hospitality of the people? What is it that keeps us in Newfoundland when we can make more money elsewhere? Yet 40 per cent of the provincial budget is going into health care.

I laid on the table the last time the situation in education. It cost us last year 120 per cent of the national average just to stay where we are. That does not mean our people are 20 per cent smarter or our schools 20 per cent better. It costs us that much more to maintain what we have now in the face of possibilities for change. Where I live, we see the possibility of Voisey's Bay, the richest nickel mine in the world, coming on line. We see the lower Churchill, and more Hibernias, White Rose and so on, slated for future development. These things will happen.

The minister made the point last time that people will get jobs, and that is good. That is true. The question is, who will get the jobs and what jobs will they get? I have lived through this. I lived in Labrador in the 1960s during the construction of the Upper Churchill Falls project and I know who got the jobs there. Some of our people got jobs but they were not good jobs because our people did not have the skills. The reason they did not have the skills was the lack of appropriate education levels. I do not want to see that happen again, but I am beginning to see it happening again.

We have an out-migration now. If we cannot afford to give our people the education that will give them those skills, then somebody else will get the jobs. The jobs will be created and the tax base will be increased, but who will pay the taxes? It will not be our people if we cannot educate them. That is the critical point that we must address in terms of need. "Frustrating normal program growth" is a problem at the moment, as I see it.

We have heard some possible answers about bringing various things in and leaving others out of the mechanism. If it is a good program, and you have said that it is, then we must come to grips with how to modify the program to make it effective. It is clearly not effective at the present time. It is clearly not enabling receiving provinces to maintain normal program standards. That is obvious.

The minister last time said that perhaps equalization was not the only answer; that perhaps there were other ways. He did not say what those other ways were. We might want to get into that, too. This morning, it seems to me that perhaps the best we can do is to underline the need and underline the difficulty in meeting that need.

Hier matin, les médecins de Terre-Neuve nous disaient qu'ils sont les médecins les moins bien payés au Canada. Ils veulent savoir pourquoi ils devraient rester. Pourquoi n'iraient-ils pas ailleurs gagner ce que d'autres médecins gagnent? Qu'est-ce qui nous attire à Terre-Neuve? Est-ce le brouillard? Est-ce le poisson? Est-ce la générosité et l'hospitalité des gens? Qu'est-ce qui nous retient à Terre-Neuve alors que nous pouvons gagner davantage ailleurs? Pourtant, 40 p. 100 du budget provincial est consacré aux soins de santé.

La dernière fois, j'ai parlé de la situation dans le domaine de l'enseignement. Il nous en a coûté l'an dernier 120 p. 100 de la moyenne nationale tout simplement pour rester où nous sommes. Cela ne veut pas dire que nos gens sont 20 p. 100 plus intelligents ou nos écoles 20 p. 100 meilleures. Cela nous coûte 20 p. 100 de plus pour maintenir ce que nous avons à l'heure actuelle face aux possibilités de changement. Là où j'habite, il y a la possibilité que Voisey's Bay, la mine de nickel la plus riche au monde, soit exploitée. Il y a le cours inférieur du fleuve Churchill, et d'autres Hibernia, White Rose, et cetera, dont on prévoit la mise en valeur future. Ces choses se concrétiseront.

La ministre a souligné la dernière fois que les gens auront des emplois, et c'est bien. Cela est vrai. La question est la suivante: Qui aura ces emplois et quels emplois auront-ils? J'ai vécu ce genre de situation. J'ai vécu au Labrador dans les années 60 pendant la construction du projet des chutes Churchill et je sais qui a eu des emplois là-bas. Certains Terre-Neuviens ont eu des emplois, mais pas de bons emplois car ils n'avaient pas les compétences. La raison pour laquelle ils n'avaient pas les compétences était le manque de scolarisation. Je ne voudrais pas que cette situation se répète, mais je commence à constater que c'est ce qui est en train d'arriver encore une fois.

Nous connaissons actuellement une situation d'émigration. Si nous n'avons pas les moyens de donner à notre population l'éducation qui lui donnera les compétences nécessaires, ce seront d'autres personnes qui obtiendront les emplois. Les emplois seront créés, l'assiette fiscale va s'élargir, mais qui paiera les impôts? Ce ne seront pas les membres de notre population, si nous ne pouvons pas assurer leur instruction. C'est le besoin critique auquel nous devons répondre. Selon moi, «entraver la croissance normale du programme» constitue actuellement un problème.

On nous a proposé des solutions qui intégreraient certains éléments et en excluraient d'autres du mécanisme. Si c'est un bon programme, et vous avez dit que ce l'est, nous devons trouver le moyen de le modifier pour le rendre efficace. Manifestement, il n'est pas efficace actuellement. Il est évident qu'il ne permet pas aux provinces bénéficiaires de maintenir les normes habituelles en matière de programmes. Cela crève les yeux.

La fois dernière, le ministre a déclaré que la péréquation n'était peut-être pas la seule solution et qu'il existait peut-être d'autres façons de faire les choses. Il n'a pas dit ce qu'étaient ces autres façons. Nous voudrions peut-être aborder cela également. Il me semble que ce matin, ce qui serait le plus utile, ce serait de préciser les besoins et de souligner la difficulté à répondre à ces besoins.

That is not a good question, but perhaps it gives you the chance to elaborate on some of the points you have made.

Ms Aylward: You are accurate in terms of what it means to provide the services and to have the skill sets to prevent the out-migration. I talked about frustrating the growth and going back to the 1999-2000 ceiling level. Last year, the level was \$10.8 billion. This bill will reduce it to back to \$10 billion. Already we have frustrated the capacity to grow.

That is what we are talking about: That drop has a significant impact on us. I talked about \$36 million. In the grand scheme of the federal budget, \$36 million is a drop in the bucket, but for us it means service delivery, and teaching days, and choices that we must make in the next year. That is what it comes down to.

I do not have a surplus on which to draw. We spend the most per capita on health care, more than the richest provinces in the country. Why are we doing that? We have a population of 550,000 over 10,000 rugged miles of coastline, and we are trying to maintain our culture and our identity. We will not move everyone on to the Avalon Peninsula and resettle them in St. John's. The population of our province is the same as the city of Winnipeg. It would be easier to deliver those services in one location, but we live in small communities. The fabric of our culture must be protected in the way we deliver those services, though the costs are higher to deliver in that way.

Out-migration is another factor, but out-migration has always been a part of our culture. People say it is terrible but, in the last year, less people have migrated out of the province than migrated out prior to the cod moratorium. It is not unusual for Newfoundlanders to leave and go to Toronto. Out-migration has been a way of life and, quite frankly, there is nothing wrong with moving around your own country. It is a good country. We should feel proud of doing that.

This year, our out-migration was reduced to a net of 2,000, with 16,000 moving out and 14,000 people moving in. That statistic makes some people think that 2,000 people put on their backpacks or loaded their U-hauls and moved out. However, there is movement and activity, and we are hopeful about our economic growth. We will be second in the country in economic growth next year. We are doing what we can, and we are not relying solely on the federal government. We are not sitting back and just letting it roll in. We are doing our best, but we need a hand up; we do not need a hand out.

This program allows us to do this, if it is administered properly. We have good prospects for the future, and our economic growth looks favourable. We have the ability to grow more, but we need help to grow the economy. The real answer is to allow us to grow the economy through good skill sets, education and the provision of services.

Ce n'est pas une bonne question, mais peut-être que cela vous donnera la possibilité de fournir plus de précisions sur certaines des choses que vous avez dites.

Mme Aylward: Vous avez raison lorsque vous parlez de la nécessité d'offrir les services et de disposer des compétences nécessaires pour prévenir l'exode. J'ai parlé du fait que la croissance était entravée et du retour au niveau plafond de 1999-2000. L'an dernier, le niveau s'établissait à 10,8 milliards de dollars. Ce projet de loi le ramène à 10 milliards. Nous avons déjà entravé la capacité de croître.

C'est de cela que nous parlons: Cette réduction a un impact considérable sur nous. J'ai parlé d'environ 36 millions de dollars. Par rapport à l'énorme budget fédéral, 36 millions de dollars, c'est une goutte d'eau dans l'océan. Toutefois, pour nous, cela représente des prestations de services, des journées d'enseignement, des choix que nous devons faire au cours de l'année à venir. C'est ce que ça signifie en clair.

Je n'ai pas d'excédent sur lequel je peux compter. Nous sommes ceux qui dépensent le plus par habitant en soins de santé, plus que les provinces les plus riches du pays. Pourquoi? Parce que nous avons une population de 550 000 habitants répartie sur plus de 10 000 milles d'un tracé littoral ardu et que nous essayons de protéger notre culture et notre identité. Nous n'allons pas réinstaller tout le monde dans la presqu'île Avalon ou à St. John's. La population de notre province correspond à celle de la ville de Winnipeg. Il serait plus facile d'offrir tous ces services dans un seul endroit, mais nous vivons dans de petites localités. Notre tissu culturel doit être protégé par la façon même dont nous offrons ces services, bien que cela entraîne des coûts plus élevés.

L'émigration est un autre facteur, mais elle a toujours fait partie de notre culture. Les gens disent que c'est épouvantable, mais, au cours de l'année écoulée, il y a eu moins de gens qui sont partis de la province qu'il n'y en a eu avant le moratoire sur la pêche à la morue. Il n'est pas inhabituel que les habitants de Terre-Neuve s'en aillent pour s'installer à Toronto. Pour nous, l'émigration fait partie de nos moeurs et, à vrai dire, il n'y a aucun mal à se déplacer à l'intérieur de son propre pays. C'est un bon pays. Nous devrions être fiers de faire cela.

Cette année, l'émigration a diminué, se soldant à 2 000 personnes, soit 16 000 émigrés et 14 000 immigrés. Ce chiffre porte certaines personnes à croire que 2 000 personnes ont fait leurs valises ou rempli leur camionnette pour s'exiler. En réalité, il y a du mouvement et de l'activité, et nous avons beaucoup d'espoir quant à notre croissance économique. Pour l'année à venir, notre croissance économique sera la deuxième en importance au pays. Nous faisons ce que nous pouvons et ne comptons pas uniquement sur le gouvernement fédéral. Nous ne nous contentons pas de nous croiser les bras et d'attendre que la prospérité nous arrive. Nous faisons de notre mieux, mais nous avons besoin d'un coup de main, pas d'un don de bienfaisance.

Ce programme nous permet de faire cela, s'il est bien administré. Notre avenir semble prometteur et nous avons des perspectives de croissance économique plutôt favorables. Nous avons la possibilité de croître, mais nous avons besoin d'aide pour aider l'économie à croître. La solution véritable, c'est de nous permettre de faire croître l'économie en propageant les compéten-

For the purposes of this meeting, I will focus on the ceiling, because that is the important issue. The ceiling is very frustrating in terms of growth because we are heavily dependent on equalization. We could talk about many other components such as the five-province standard, including a much larger tax base to determine the equalization rates.

However, for today's purpose, I urge you to use your influence to eliminate the ceiling, if you can. It was well received when it was done by the Prime Minister. It is something that is quite viable, because if the economy is strong, then the federal resources will grow. If the economy is weak, we will not receive as much equalization. There is a built-in mechanism for the system. I urge you to recognize that and allow us to stop this frustrated growth.

Senator Doody: I have more than a passing interest in the area that you represent. I fully appreciate the importance of transfer payments, generally, to the Province of Newfoundland and Labrador. Could you please tell me what percentage of total provincial revenues is represented by transfer payment equalization in the CHST?

Ms Aylward: Our total budget is about \$3.7 billion, approximately. From equalization payments, we receive \$1.4 billion and we receive \$300 million from CHST. Over 50 per cent of our revenues come from provincial sources.

I was surprised to realize that. I always thought that the lion's share came from the federal government, but the lion's share actually comes from our own provincial resources and tax base. We are heavily dependent on growing our own economy, so that we can provide the resource base to deliver the programs.

If you look at the programs and the services we provide, we receive \$300 million from CHST for health, education and social services. We spend \$1.4 billion on those items. We spend \$750 million on education alone, and about \$300 million on human resources, employment and social services programs. You can see the percentages.

Senator Doody: That percentage of federal transfer payments is less than it used to be. That is an improvement in the ratio; the federal transfer payments are less than they used to be.

Ms Aylward: It is about 43 per cent from the federal government. You have read it. You have seen that we have been growing our economy. In particular, some sectors, such as the St. John's Capital City Region and Eastern Avalon, are very strong.

We have had some real challenges since the collapse of the cod fishery; the difficulties have been numerous. We have done some good work in revitalizing rural Newfoundland with regional

ces utiles, en instruisant la population et en lui fournissant des services.

Aux fins de cette réunion-ci, je me concentrerai sur le plafond, car il s'agit de la question la plus importante. En ce qui concerne la croissance, le plafond est très frustrant, parce que nous dépendons beaucoup de la péréquation. Nous pourrions parler de beaucoup d'autres composantes, telles que la norme des cinq provinces, y compris une assiette fiscale beaucoup plus grande pour déterminer les taux de péréquation.

Toutefois, pour les fins de la discussion d'aujourd'hui, je vous exhorte à vous servir de votre influence pour éliminer le plafond, si vous le pouvez. Cela a été bien accueilli lorsque le premier ministre l'a fait. C'est une chose qui est tout à fait réalisable, parce que, si l'économie se porte bien, les ressources fédérales vont croître. Si l'économie est faible, nous ne recevons pas autant de péréquation. Le système a un mécanisme qui lui est propre. Je vous enjoins à le reconnaître et à nous permettre de lutter contre ce frein à la croissance.

Le sénateur Doody: Je m'intéresse sérieusement à la région que vous représentez. Je comprends très bien, en général, que les paiements de transfert sont importants pour la province de Terre-Neuve et du Labrador. Auriez-vous l'obligeance de me dire quel pourcentage des recettes totales de la province représentent les paiements de transfert obtenus au titre du TCSPS?

Mme Aylward: Notre budget total est d'environ 3,77 milliards de dollars. Nous recevons 1,47 milliards de dollars des paiements de péréquation et nous recevons 300 millions du TCSPS. Plus de 50 p. 100 de nos recettes sont de source provinciale.

J'ai été surprise d'apprendre cela. J'avais toujours cru que la part du lion venait du gouvernement fédéral, mais, en fait, elle provient de nos propres ressources, de notre assiette fiscale provinciale. Nous devons sérieusement faire croître notre propre économie afin de disposer d'une base de ressources qui permette d'offrir les programmes.

En ce qui concerne les programmes et les services que nous offrons, nous recevons 300 millions de dollars du TCSPS, au titre de la santé, de l'éducation et des services sociaux. Or, nous dépensons 1,4 milliard de dollars pour ces trois composantes. Nous dépensons 750 millions de dollars pour la seule instruction publique et environ 300 millions de dollars pour les programmes de ressources humaines, d'emploi et de services sociaux. Les pourcentages sont faciles à calculer.

Le sénateur Doody: Le pourcentage que représentent les paiements de transfert fédéraux est inférieur à ce qu'il a déjà été. Il y a donc amélioration du ratio. Les paiements de transfert fédéraux ont diminué.

Mme Aylward: Le gouvernement fédéral nous donne environ 43 p. 100 de notre budget. Vous avez lu les documents. Vous avez vu que nous avons fait croître notre économie. Certains secteurs particuliers, tels que la région de la capitale, St. John's, et l'est de la presqu'île Avalon, sont très dynamiques.

Nous avons eu d'énormes défis à relever depuis l'effondrement de la pêche à la morue. Les difficultés ont été nombreuses. Au moyen des centres régionaux, nous avons fait du bon travail pour

centres. As you know, communities survived on the fishing industry, and that no longer exists. There has been much difficulty in that area, but the economy has grown. Our dependence has decreased, but that decrease depends on how successful we are with our economic growth.

Senator Doody: We hear quite a bit in the news these days about the effect of the clawback on the equalization payments in Nova Scotia and Newfoundland. The premier has brought it to the public attention more forcefully, recently. I appreciate the fact that you prefer to talk about the ceiling. However, do you have any comments on the clawback provisions, not only in terms of the offshore but could you give us some idea of what the effect would be on projects such as Voisey's Bay? Would a new revenue source such as Voisey's Bay have a negative effect on your transfer payments, particularly on equalization?

Ms Aylward: Absolutely. For every dollar we make, 70 per cent of it would be clawed back.

Senator Doody: Would that happen even with an onshore resource, which is clearly the property of the province?

Ms Aylward: That is right. Historically, whenever we have undertaken major projects, and Senator Rompkey spoke about that, such as the Churchill Falls arrangement, the focus was on jobs. Many of the jobs never materialized in St. John's. However, once you hit revenue, you get the clawback; you know how it works. We are clawed back on the basis of the money from these offshore revenues. That is why we are trying to change the ratio of 70-30 to a more lucrative figure — we would obviously prefer to keep 100 per cent.

We recognize that we are part of a good federation, one that has helped us over a period of time. Our GDP is 69 per cent of the rest of the country, and it would be an excellent way to give us a hand up, given that we have some strong resources in the offshore. It has a major effect in terms of "the more we make, the more we lose" on equalization. It is as simple as that.

Senator Doody: That does not give you great incentive to start these projects. The amount of value to the provincial revenue is diminished considerably by the clawback. The public does not get that sense; they think that 100 per cent revenue from Voisey's Bay would go to the province. Obviously, the effect is different.

Ms Aylward: Through the Atlantic Accord, it was originally 100 per cent. It was re-negotiated to a ratio of 70-30, which we would like to improve. The public, particularly, would like to see that happen.

When I spoke earlier about the equalization program, I mentioned that it is a stabilization program for us, but it can also serve as a deterrent. We are undaunted in that we know we have

revitaliser les régions rurales de Terre-Neuve. Comme vous le savez, les collectivités survivaient grâce à l'industrie de la pêche, qui n'existe plus. Cela a entraîné beaucoup de difficultés dans cette région, mais il y a quand même eu croissance économique. Notre dépendance a diminué, mais cette diminution dépend du succès que nous aurons au chapitre de la croissance économique.

Le sénateur Doody: Ces jours-ci, nous entendons beaucoup parler dans les médias de l'effet des mesures de récupération sur les paiements de péréquation en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve. Récemment, le premier ministre a porté cette problématique à l'attention du public de façon plus vigoureuse. Je me rends compte que vous préférez parler du plafond. Toutefois, avez-vous des observations à faire au sujet des dispositions de récupération, non seulement en ce qui concerne l'exploitation des gisements pétroliers, mais aussi pour des travaux tels que ceux de Voisey's Bay? Une nouvelle source de recettes telle que celle de Voisey's Bay aurait-elle un effet négatif sur vos paiements de transfert et, plus particulièrement sur la péréquation?

Mme Aylward: Tout à fait. Sur chaque dollar que nous faisons, 70 p. 100 seraient récupérés.

Le sénateur Doody: Cela se produirait-il même dans le cas d'une ressource côtière, qui appartient clairement à la province?

Mme Aylward: C'est exact. Au cours de notre histoire, le sénateur Rompkey en a d'ailleurs parlé, chaque fois que nous avons entrepris de grands travaux tels que ceux des chutes Churchill, toute l'attention a porté sur les emplois. Beaucoup des emplois ne se sont jamais concrétisés à St. John's. Toutefois, dès que l'on commence à obtenir des recettes, les mesures de récupération interviennent. Vous savez comment cela fonctionne. On nous récupère de l'argent au titre des recettes qui proviennent des ressources extracôtières. C'est pourquoi nous essayons de ramener le ratio 70-30 à un ratio plus lucratif. Évidemment, nous préférierions garder 100 p. 100.

Nous nous rendons bien compte que nous faisons partie d'une fédération généreuse, qui nous a aidés pendant une certaine période. Notre PIB est à 69 p. 100 de celui du reste du pays, et ce serait un excellent moyen de nous donner un coup de main, vu que nous avons des ressources naturelles extracôtières importantes. L'effet principal qui semble se manifester c'est: «plus nous en faisons, plus nous y perdons» en péréquation. C'est aussi simple que cela.

Le sénateur Doody: Cela ne vous encourage pas beaucoup à vous lancer dans ces travaux. Leurs valeurs pour les recettes provinciales sont considérablement diminuées par les dispositions de récupération. Le public ne se rend pas compte de cela; il croit que la province obtiendrait 100 p. 100 des recettes provenant de Voisey's Bay. Il est évident que la réalité est bien différente de cela.

Mme Aylward: À l'origine, l'Accord Atlantique prévoyait que ce serait 100 p. 100. Cela a été renégocié, et le ratio est maintenant de 70-30, et nous aimerions l'améliorer. La population, en particulier, aimerait qu'il soit amélioré.

Lorsque j'ai parlé plus tôt du programme de péréquation, j'ai dit que, pour nous, c'était un programme de stabilisation, mais qu'il peut également être dissuasif. Nous ne nous laissons pas

some strong resources that can be developed. We will continue to make our case to the federal government. We believe that this would be an excellent opportunity to help a region that needs to be helped, such as the Atlantic provinces, in particular. Nova Scotia and Newfoundland have the most to gain and obviously the most to lose. If it does not work out, it is still an important issue for us, one that we could spend the whole day talking about. We would lose significantly if we do not change the current ratio of the 70-30 clawback.

Mr. Neumann: I wish to briefly comment on this issue. I have been kicking around finance for a long time in the area of equalization, and this argument has been raised often. In my experience, there is not a provincial government in Canada that has ever turned down the jobs, the prosperity for its citizens, the economic growth and the tax revenue that comes with a development, just for the sake of retaining equalization payments. The incentives are all on economic development. I do not know of any significant situation where an opportunity was foregone just because equalization payments would be reduced.

There may be situations where equalization provides a better bargaining vantage point for a province than they would have in the absence of equalization, if they were desperate to begin a project immediately. It does give a bit of a better bargaining position. A province could probably strike a better deal for its citizens and for Canada than in the absence of equalization. However, I do not think projects are stopped because of equalization.

Senator Doody: I think you are absolutely right, but it is a point.

Senator Taylor: The prior speakers established their ties with Newfoundland very quickly, so I will tell you that I have two Newfoundlander grandchildren. Therefore, I am very interested in the Newfoundland education system.

Should natural resource assets, such as oil, gas and mining, be included in income? They are sales of capital. You would not charge a farmer if he sold some loam or sold his farm. Maybe oil and gas should not be in the equalization formula at all.

Ms Aylward: That sounds good to me, senator. I would support you 100 per cent on that. I think you are right. It is an area that we would like to have excluded, obviously. However, as I keep saying, we are part of a federation that has been very stabilizing for our province. It has brought many benefits to our province, and we would like to have it improved upon.

Although I am here today to make a case about how unfair it is for the federal government to impose a cap on the ceiling, it is important to say that the program is critical to provinces such as mine.

décourager, parce que nous savons disposer de ressources importantes qui peuvent être exploitées. Nous continuerons à défendre notre cause auprès du gouvernement fédéral. Nous croyons que ce serait une excellente occasion d'aider une région qui a besoin d'aide, telle que les provinces de l'Atlantique. La Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve ont le plus à gagner et, évidemment, le plus à perdre. Si cela ne fonctionne pas, c'est quand même un enjeu important pour nous, un enjeu dont nous pourrions parler toute la journée. Nous aurions beaucoup à perdre si le ratio actuel de récupération, 70-30, n'est pas modifié.

M. Neumann: Je voudrais brièvement intervenir à ce sujet. Depuis longtemps, au ministère des Finances, je m'intéresse au domaine de la péréquation, et cet argument a souvent été invoqué. D'après ce que j'ai constaté, jamais un gouvernement provincial au Canada n'a refusé des emplois ou n'a fait fi de la prospérité, de la croissance économique et des recettes fiscales qui profiteraient aux citoyens et qui sont associées à des entreprises de développement, simplement pour le plaisir de garder des paiements de péréquation. L'incitatif réel, c'est le développement économique. Je ne connais aucune situation sérieuse où on a laissé tomber une occasion simplement parce que les paiements de péréquation seraient réduits.

Il y a peut-être des situations où la péréquation donne à une province un meilleur avantage en matière de négociations qu'elle n'en aurait s'il n'y avait pas de péréquation ou si elle tenait désespérément à lancer un projet immédiatement. La péréquation confère à la province une meilleure position de négociations. Cela lui permet probablement de conclure une entente plus favorable pour ses citoyens et pour le Canada que s'il n'existait pas de péréquation. Toutefois, je ne crois pas qu'on empêche ces travaux de se réaliser à cause de la péréquation.

Le sénateur Doody: Je crois que vous avez tout à fait raison, mais c'est une chose qui méritait d'être dite.

Le sénateur Taylor: Les intervenants précédents ont très rapidement fait état de leurs liens avec Terre-Neuve; je vous dirai donc que j'ai deux petits-enfants qui sont de Terre-Neuve. Je m'intéresse donc beaucoup au système d'enseignement de Terre-Neuve.

Faut-il inclure dans les recettes des ressources naturelles telles que le pétrole, le gaz et le minerai? Et il s'agit là de ventes d'actifs immobilisés. Vous ne demandez rien à l'agriculteur qui vend du loam ou qui vend son exploitation. Peut-être ne faut-il pas inclure dans la formule de péréquation le pétrole et le gaz.

Mme Aylward: Cela me convient, monsieur le sénateur. J'appuie cette idée à 100 p. 100. Je pense que vous avez raison. C'est quelque chose en fait que nous aimerions voir exclu. Toutefois, comme je le répète sans cesse, nous faisons partie d'une fédération, ce qui a eu un effet de grande stabilisation pour notre province. Nous en avons tiré de nombreux avantages, mais nous aimerions améliorer encore les choses.

Bien que je sois ici aujourd'hui pour expliquer à quel point il est injuste que le gouvernement fédéral impose un plafond aux paiements de péréquation, il faut également noter que le programme est essentiel pour des provinces telles que la mienne.

Having said that, we would be very open to having that revenue outside the equalization program. We will be having discussions to see whether that is possible. We want it to be possible because, as I said earlier, that could be a way to form a regional approach to correct some of the long term inequities. It will require a significant infusion of cash to create the economic infrastructure that is required to move the economy.

Senator Taylor: When I was in the provincial legislature in Alberta, we had the same problem, albeit on a much smaller scale, in equalization. We had a foundation plan based on children to be educated and on health. The equalization plan was surplus to that.

Could we do something like that on the national scene? A certain quality of education, health and transportation are necessary, and they are not part of the grand system.

Ms Aylward: That is probably the basis of what we are saying with regard to "reasonably comparable." Our argument is that it is very difficult to provide reasonably comparable services with the challenges we have.

I know that in Alberta, with their oil industry, they will generate exploration under a much looser regime just to generate the economic spin-off that comes from it. They are sitting on a gold mine in the form of an oil mine. It is a different perspective. It is a much cheaper process because it is on land. We have some resources on land, but the majority is in the deep Atlantic.

Those are all things that we would be interested in talking about. Premier Hamm and Premier Grimes have been speaking to each other and also preparing to speak to the federal government on that issue in a very strong way.

Senator Comeau: Ms Aylward, you mentioned in your presentation that much had been said in the past year about the increase in CHST, which now stands at \$300 million for Newfoundland. If I recall correctly, there were large cutbacks in the CHST in 1992-93. Have you calculated whether the level has returned to a level comparable to 1992-93?

Ms Aylward: No, it is not comparable. We are still not back up to where we were. We all had major cutbacks and rollbacks in our own provinces. The federal government did what it had to do. Of course, we had a significant population decline, so it is very difficult to compare from 1990 to now because we are closely linked with population on the CHST. However, it is our view that we are not receiving as much as we would have under the old formula. That could be said for every province.

Senator Comeau: Out-migration would aggravate the numbers even further.

Ms Aylward: Absolutely, because it is based on population.

Cela dit, l'idée de ne pas tenir compte de ce genre de recettes dans le cadre du programme de péréquation nous plaît beaucoup. Nous tiendrons des discussions pour voir si c'est possible. Nous aimerions que ce soit possible, car comme je l'ai dit précédemment, cette formule permettrait une approche régionale afin de remédier à certaines iniquités de longue date. Il faudra injecter beaucoup d'argent pour créer l'infrastructure économique nécessaire pour faire progresser l'économie.

Le sénateur Taylor: Lorsque j'étais à l'Assemblée législative de l'Alberta, nous avions le même problème vis-à-vis de la péréquation, quoique sur une plus petite échelle, je le reconnais. Nous avions une fondation pour l'éducation et la santé des enfants. Le programme de péréquation s'ajoutait à cela.

Pourrions-nous faire quelque chose de semblable à l'échelle nationale? Il faut maintenir une certaine qualité au niveau de l'éducation, de la santé et des transports, or ces secteurs ne font pas partie de l'ensemble.

Mme Aylward: C'est probablement ce que nous entendons lorsque nous disons «sensiblement comparable». Nous maintenons qu'il nous est très difficile d'offrir des services sensiblement comparables vu les défis qui sont les nôtres.

Je sais qu'en Alberta, grâce à l'industrie du pétrole, on stimule l'exploration par des mesures beaucoup plus souples tout simplement pour produire les retombées économiques qui en découlent. La province a une mine d'or sous forme d'une mine de pétrole. Le point de vue est donc différent. Le processus est beaucoup moins coûteux parce qu'il est sur terre. Nous avons des ressources sur terre, mais en grande partie, elles se trouvent au fond de l'Atlantique.

Ce sont tous des aspects dont nous aimerions discuter. Le premier ministre Hamm et le premier ministre Grimes en discutent et sont également disposés à en discuter avec le gouvernement fédéral.

Le sénateur Comeau: Madame Aylward, dans votre exposé, vous avez mentionné qu'au cours de la dernière année, on a beaucoup parlé de l'augmentation des transferts au titre du TCSPS qui atteint maintenant 300 millions de dollars pour Terre-Neuve. Si j'ai bonne mémoire, il y a eu d'énormes réductions à ce titre en 1992-1993. Avez-vous fait le calcul pour déterminer si vous étiez revenus à des niveaux comparables à celui de 1992-1993?

Mme Aylward: Non, le niveau n'est pas comparable. Nous ne sommes toujours pas revenus là où nous étions. Nous avons tous vécu des réductions considérables dans nos propres provinces. Le gouvernement fédéral a fait le nécessaire. Évidemment, notre population a diminué de façon considérable et il est donc très difficile de comparer de 1990 jusqu'à maintenant, car le TCSPS est étroitement lié à la population. Toutefois, à notre avis, nous ne touchons pas autant qu'en vertu de l'ancienne formule. Et c'est la même chose pour toutes les provinces.

Le sénateur Comeau: L'émigration aggraverait encore plus la situation.

Mme Aylward: Parfaitement, puisque les paiements sont fondés sur la population.

Senator Comeau: I asked officials last week whether the federal government had returned to the level of 1992-93. I believe that the answer was that it will reach that level in 2002-03. My understanding is that that is nation-wide, and not per province. Because it is based on population, your funding will not reach 1992-93 levels until approximately 2005-06.

Ms Aylward: Yes, we predict 2006.

Senator Comeau: That brings me to a question on the out-migration that you and others have mentioned. Has any consideration been given to having out-migration become a part of the equalization formula? From a national perspective, out-migration could be seen as a sign that something is wrong, and it could be factored into transfers coming back to the province.

Ms Aylward: Yes. We were pleased to hear this morning that Senator Rompkey has given notice of an intention to speak on equalization this fall in order to get that discussion going. I mentioned earlier some of the issues we have with respect to our aging population and out-migration. With that, population ends up being an inverted triangle. Ideally, you want many more young people to take care of the elderly. Our population is the other way around, and that is quite disturbing.

We would be very interested in have out-migration considered a separate entity. From a regional perspective, it becomes very difficult to do two things to maintain the services. Heads mean money. Therefore, as people leave, you are losing money. The other piece is trying to grow the province to entice people to come back. We have had some success with that in regions, but we have not been as successful as we would like to be. People are leaving, and they are generally well educated people. We are educating people for other provinces. We get great reviews, but it is a very difficult situation.

Mr. Neumann: On the issue of CHST and the interaction with equalization, on page 35 of the materials that we have provided there is a table that shows the CHST gains from the offer of the Prime Minister of last September versus the impact of the equalization ceiling. That shows that if the ceiling had not been lowered for the equalization while CHST was increased in 1999 and 2000, equalization recipient provinces would actually be better off.

There has been a shift between the programs. The equalization ceiling is causing a potential decline in equalization entitlements, lower than it would have been if the ceiling had not been lowered again in 1999. That more than offsets the gains in CHST that had been given to the recipient provinces. The additional \$4.5 billion provided in 1999 and 2000 to CHST and equalization is all going to the more affluent provinces. It is a perverse result and an unexpected result, but if the impact of the 1999 ceiling is as strong as we believe, that is exactly what will happen.

Le sénateur Comeau: J'ai demandé aux fonctionnaires la semaine dernière si le gouvernement fédéral versait maintenant la même chose qu'en 1992-1993. Je pense qu'on m'a répondu que ce niveau serait atteint en 2002-2003. Si j'ai bien compris, c'est à l'échelle du pays et non pas par province. Parce que la formule est fondée sur la population, votre financement n'atteindra pas le même niveau qu'en 1992-1993 avant environ 2005-2006.

Mme Aylward: Oui, nous prévoyons en 2006.

Le sénateur Comeau: Ce qui m'amène à vous poser une question sur l'émigration que vous et d'autres avez mentionnée. A-t-on songé à inclure l'émigration dans la formule de péréquation? Du point de vue national, on peut considérer que l'émigration souligne un malaise dont on doit tenir compte dans les transferts aux provinces.

Mme Aylward: Oui. Nous avons été heureux d'entendre dire ce matin que le sénateur Rompkey a donné préavis de son intention de prendre la parole sur la péréquation cet automne afin de lancer la discussion. J'ai mentionné plus tôt quelques-uns des problèmes que nous anticipons vu le vieillissement de notre population et l'exode des Terre-neuviens. À cause de cela, notre population prend la forme d'un triangle inversé. Dans l'idéal, on veut beaucoup plus de jeunes pour prendre soin des plus âgés. Notre population est à l'inverse, ce qui est très inquiétant.

L'idée de considérer l'exode comme un facteur distinct nous intéresse énormément. Du point de vue régional, il devient très difficile de faire deux choses pour maintenir les services. Les nombres signifient de l'argent. Par conséquent, avec le départ des gens, vous perdez de l'argent. L'autre aspect consiste à stimuler la croissance afin d'attirer les gens à revenir dans la province. Nous avons connu certains succès dans diverses raisons, mais pas autant que nous l'aurions souhaité. Les gens partent, et en général, ce sont les personnes instruites. Nous formons des gens pour les autres provinces. On nous en félicite, mais la situation est très difficile.

M. Neumann: En ce qui concerne le TCSPS et son interaction avec la péréquation, à la page 34 du mémoire que nous vous avons fourni, on trouve un tableau qui indique, suite à l'offre du premier ministre en septembre dernier, les gains du TCSPS par rapport à l'impact possible du plafond sur les paiements de péréquation. Ce tableau révèle que si l'on n'avait pas abaissé le plafond de la péréquation alors que le TCSPS augmentait en 1999 et 2000, les provinces bénéficiant de la péréquation s'en seraient en fait mieux portées.

Il y a eu déplacement d'un programme à l'autre. Le plafond sur les paiements de péréquation entraîne une éventuelle réduction dans le droit aux paiements comparativement à ce qui aurait été le cas si le plafond n'avait pas été abaissé encore une fois en 1999. Cette diminution vient plus qu'annuler les gains du TCSPS des provinces bénéficiaires. Ce sont les provinces les plus riches qui ont profité des 4,5 milliards de dollars supplémentaires au titre du TCSPS et des paiements de péréquation en 1999 et 2000. C'est un résultat inique et imprévu, mais si le plafond de 1999 a une incidence aussi forte que nous le prévoyons, c'est exactement ce qui va se produire.

Senator Comeau: I would like to return to the out-migration question. We look forward to the comments of Senator Rompkey this afternoon in the house and we expect it will be a great deal more than just a discussion on the floor of the Senate. In fact, I believe the intention of Senator Rompkey is to request that this committee do a major study of equalization.

Coming back to out-migration and to the formula, the way I view it is that those provinces that are seeing a decline in their population are, in fact, contributing to the building of Canada because we are teaching, we are giving the skills to our youth, getting them prepared to move to the contributing provinces. In fact, should that not also become part of the formula, that provinces that are recipients are contributing in their own way to nation-building?

Ms Aylward: I am not sure about that, quite frankly. Out-migration has been a part of the culture of this country. People should not be penalized for moving within their own province and country; it is not the salt mine, so to speak. It is not necessarily a bad thing because, when people return, they do so with a whole different view and with good experience.

It is the same as moving from Newfoundland to British Columbia and not being able to benefit from the services out there for three months. We know what happened with respect to the residency rule. The federal government had to penalize the province and say "No, you cannot treat people like that." I am not sure I would go that far. I would be more interested and I would encourage my colleagues to pay more attention to growing our economy rather than penalizing other colleague provinces for the benefit.

I also like to have people from other provinces come to Newfoundland and bring their expertise. We must find a way to do it that is not too insular. We need to be able to grow our economy, make the reasons right for people to stay, make the reasons right for people to come back, and not penalize people for wanting to explore and live in other provinces.

Senator Comeau: Recently, Premier Hamm referred to the question of a campaign of fairness. He went to a number of provinces and came to Ottawa to meet with parliamentarians on the Hill. A number of members of Parliament in the House of Commons said that Premier Hamm was all wrong, and that his problem was the debt in Nova Scotia. It was referred to as the monkey on Nova Scotia's back, that equalization was not the problem; that the provinces were the problem. This is coming from our own members of Parliament from Atlantic Canada.

Is there any hope of proceeding on this dossier if a number of our own members of Parliament from Atlantic Canada are saying that the problem is with the province and not with equalization, which would therefore include the ceiling as not being the problem?

Le sénateur Comeau: J'aimerais revenir à la question de l'exode. Nous avons bien hâte d'entendre les commentaires du sénateur Rompkey cet après-midi et nous nous attendons à ce que cela suscite beaucoup plus qu'une simple discussion au Sénat. En fait, je pense que le sénateur Rompkey a l'intention de demander que ce comité entreprenne une étude approfondie des paiements de péréquation.

Revenons à l'exode et à la formule. À mon avis, les provinces qui voient diminuer leur population contribuent en fait à renforcer le Canada puisque nous enseignons, nous transmettons des connaissances à nos jeunes, nous les préparons à s'installer dans d'autres provinces. En fait, est-ce que cela ne devrait pas également faire partie de la formule, que les provinces bénéficiaires contribuent, à leur façon, à la création de la nation?

Mme Aylward: Très franchement, je n'en suis pas convaincue. L'exode des populations fait partie de la culture de ce pays. Il ne faut pas pénaliser les gens qui déménagent au sein de leur propre province ou à l'intérieur du pays; nous ne sommes pas condamnés aux mines de sel, si on peut dire. Ce n'est d'ailleurs pas nécessairement mauvais, parce que lorsque les gens reviennent, ils le font avec une vision tout à fait différente, et après avoir acquis de l'expérience.

C'est la même chose que de déménager de Terre-Neuve en Colombie-Britannique et ne pas pouvoir se prévaloir des services là-bas pendant trois mois. Nous savons ce qu'il en est de la règle de résidence. Le gouvernement fédéral a pénalisé la province en disant: «Non, vous ne pouvez pas traiter les gens comme ça.» Je ne pense pas que j'irais aussi loin. Je suis plutôt intéressée, et j'encourage mes collègues à faire de même, à la croissance de notre économie plutôt qu'à l'idée de pénaliser nos provinces soeurs parce qu'elles tirent parti de la situation.

J'aime voir des habitants des autres provinces venir à Terre-Neuve et nous amener leurs connaissances. Il nous faut trouver une façon de le faire qui ne soit pas trop insulaire. Nous avons besoin de promouvoir la croissance de l'économie, de rendre cela intéressant, pour que les gens restent et que les gens reviennent. Il ne faut pas pénaliser les citoyens parce qu'ils veulent explorer d'autres provinces et y vivre.

Le sénateur Comeau: Récemment, le premier ministre Hamm a parlé d'une campagne d'équité. Il s'est rendu dans plusieurs provinces et il est venu à Ottawa pour rencontrer des parlementaires. Plusieurs députés de la Chambre des communes ont dit que le premier ministre Hamm avait tort, que son problème, c'est la dette de la Nouvelle-Écosse. On a dit que c'était le boulet au pied de la Nouvelle-Écosse, que le problème ce ne sont pas les paiements de péréquation, que ce sont les provinces qui sont le problème. Voilà ce que disent nos propres députés de la région de l'Atlantique.

Y a-t-il espoir de faire avancer ce dossier si nos propres députés de la région de l'Atlantique affirment que le problème c'est la province et non pas les paiements de péréquation, ce qui évidemment exclut également le plafond?

Ms Aylward: The ceiling is part of the problem, and again, that is why I am here today to speak about the ceiling specifically. I have not heard that, and I will admit that the equalization program is a double-edged sword. It is an excellent program for stabilization but it can serve as a deterrent, and it was from the deterrent perspective that our premiers, both Premier Grimes and Premier Hamm, were speaking. It is true, if a province wants to develop a resource and knows 70 cents of every dollar will be lost, it becomes a deterrent and the question has to be asked, realistically, is it worth doing it? As my colleague from Manitoba said, we should always try to find a way to grow the economy and to create jobs, but that is not enough any more.

When you are at 69 per cent of the GDP for the country and you have been following that mantra for all of those years, it is not enough. We have to find another way to do it. It disturbs me that people would say it is a form of welfare. People would prefer not to receive equalization. We would love to have Alberta's problem. We would love to hold an election to try to figure out how to spend our money, and we hope to live long enough to be able to do that. None of us wants to be there. I have not heard the mean-spiritedness you have spoken of. Anyone who speaks to the people and gets to know them at the cultural level would know that there is a great interest in growing our own economy. No one wants to be dependent. We want to be able to contribute. We do contribute through our people and our culture and through the other contributions that we make.

That is a little disturbing to hear, I have to admit, but I think, by and large, most people believe that we will do whatever we can to overcome the tax-back on resource royalties. We need them if we are to truly change Atlantic Canada.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: I completely agree with your proposal. Incidentally, I read Senator Rompkey's press release and I share his perspective.

From what I've heard, the current equalization program does not go far enough in fulfilling the mandate of a program designed to ensure that public services are more or less comparable in terms of quality and funding.

First, you seem to agree with eliminating the ceiling for equalization payments for 1999 and 2000. Would you agree with the idea of eliminating this ceiling and reassessing all equalization programs in order to truly define your needs?

Second, have you had an opportunity to discuss the problem that you brought up at the Cabinet meeting? Finally, when was the last meeting that you had with ministers from the other provinces? Are your concerns shared by other provinces that are in the same situation as you?

Mme Aylward: Le plafond fait partie du problème et, encore une fois, voilà pourquoi je suis ici aujourd'hui, pour parler tout particulièrement du plafond. Je n'ai pas entendu les propos des députés, mais je dois reconnaître que le programme de péréquation est une épée à double tranchant. C'est un excellent programme de stabilisation, mais en même temps, c'est un désincitatif et c'est de ce point de vue que parlaient et le premier ministre Grimes et le premier ministre Hamm. En effet, si une province veut exploiter une ressource tout en sachant qu'elle perdra 70 cents de chaque dollar, c'est dissuasif et à ce moment-là il faut effectivement se demander si ça vaut la peine. Comme l'a dit mon collègue du Manitoba, il faut toujours essayer de stimuler la croissance de l'économie et de créer des emplois, mais cela ne suffit plus.

Quand on n'a que 69 p. 100 du PIB du pays, après avoir suivi cette formule pendant des années, ce n'est plus suffisant. Il faut trouver une autre façon de procéder. Cela m'inquiète d'entendre les gens dire que c'est une forme d'aide sociale. Les gens préfèrent ne pas recevoir de paiements de péréquation. Nous aimerions bien avoir le même problème que l'Alberta. Nous aimerions tenir des élections pour tenter de trouver une façon de dépenser notre argent, et nous espérons vivre assez longtemps pour être dans cette situation. Personne ne veut être où nous sommes maintenant. Je n'ai pas entendu la petitesse d'esprit dont vous parlez. Quiconque parle à nos citoyens, apprend à les connaître au niveau culturel, saurait que nous sommes très intéressés à stimuler notre propre économie. Personne ne veut être en situation de dépendance. Nous voulons pouvoir contribuer. Nous contribuons par notre population et notre culture et par les autres contributions que nous faisons.

C'est un peu inquiétant d'entendre cela, je dois le reconnaître, mais je pense que dans l'ensemble, la plupart comprennent que nous allons faire tout ce que nous pouvons pour éviter la récupération fiscale des redevances sur les ressources. Nous avons besoin de cet argent si nous voulons vraiment changer le Canada atlantique.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Je suis entièrement d'accord avec votre proposition. J'ai d'ailleurs lu la déclaration de presse du sénateur Rompkey et je partage son point de vue.

J'ai cru comprendre que le programme de péréquation actuel ne va pas suffisamment loin pour permettre de remplir le mandat d'un programme qui assure aux services publics un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.

Tout d'abord, vous semblez être d'accord avec l'élimination du plafond des paiements de péréquation pour 1999 et 2000. Seriez-vous favorable à l'idée d'éliminer ce plafond et de remettre tous les programmes de péréquation en cause afin de vraiment établir vos besoins?

Deuxièmement, avez-vous eu la chance de discuter du problème que vous soulevez à la réunion du Conseil des ministres? Enfin, à quand remonte votre dernière réunion avec les ministres des autres provinces? Vos préoccupations étaient-elles partagées par les provinces qui sont dans la même situation que vous?

[English]

Ms Aylward: You have many questions there.

We have had a fair bit of discussion on the equalization piece over the years. There are many things we would like to change. The ceiling is obvious. If the ceiling were removed, the economy would take care of what the equalization rates would be. When the economy is robust, there would be more equalization payments, but the federal government would be in a better position to provide that, and likewise the opposite would occur. That is one perspective.

How would we like to see it changed? We would like to see the ten province standards added in. As you know, Alberta is not added right now into the five-province standard. Alberta, with its tax base, would make a huge difference. One can look now at what is happening with the reduction of taxes in B.C. That will have an impact on us. We need to look at that average. Not all of the taxes are included in the formula, the 33 taxes that are used to determine the equalization piece. That is one thing we would like to change.

The other questions that were raised by your colleagues, in terms of tax back on resource royalties offshore, is something we would particularly like to change from the current formula of losing 70 cents of every dollar. The notice of motion that Senator Rompkey put forward will give us — if it happens — an opportunity and a platform to look at it.

I want to say again that the equalization program is a good program. Like everything that is good, you do not have to destroy it; you can always make it better. That is our intent.

My perspective comes from sitting at a number of different tables. I was the negotiator on behalf of Newfoundland for the social union framework agreement. I have sat as a health minister; I have sat as a minister of housing and social services and, more recently, as a minister of finance. I do not always like what I hear from my provincial colleagues. Sometimes I think that some provinces are not as open as others to supporting the principle and the concept behind the equalization program. However, to throw it away and start all over again would be similar to throwing away the Canada Health Act and starting all over again. I would be nervous about that. I would be afraid of what would happen. My perspective would be to build on the strength of the equalization program and change the weaknesses. That is something we should focus on. That is where I am coming from with respect to your questions.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: Have you raised your concerns with the Minister of Finance, Mr. Paul Martin, during Cabinet meetings? Have you talked about the equalization ceiling? Do you have meetings every year, and when was your last meeting?

[Traduction]

Mme Aylward: Vous avez de nombreuses questions.

Il y a eu de nombreuses discussions sur les paiements de péréquation au fil des ans. Il y a de nombreux aspects que nous aimerions modifier. Évidemment, il y a le plafond. Si celui-ci disparaissait, l'économie déterminerait les taux de péréquation. Lorsque l'économie est robuste, les paiements de péréquation seraient plus élevés, mais le gouvernement fédéral serait en meilleure posture pour les verser. Évidemment, il en sera de même du contraire. Voilà un point de vue.

Qu'aimerions-nous voir comme changements? Nous aimerions qu'on tienne compte dans le calcul de la moyenne de la situation dans les 10 provinces. Comme vous le savez, la situation de l'Alberta n'est pas prise en compte dans l'établissement de la norme des cinq provinces. Si c'était le cas, cela ferait une différence compte tenu de l'énorme assiette fiscale de l'Alberta. On a qu'à voir l'incidence des réductions d'impôt qui ont été accordées en Colombie-Britannique. Ces réductions auront un impact sur nous. Il faut examiner la moyenne. Tous les impôts ne sont pas pris en compte dans l'établissement de la formule. Les paiements de péréquation sont établis en fonction de 33 impôts. Voilà une chose que nous aimerions voir changer.

Vos collègues ont aussi soulevé la question de la récupération des redevances sur l'exploitation des ressources au large des côtes. Cette récupération équivaut à 70 cents par dollar. Nous aimerions que la formule actuelle soit modifiée. Si la motion que compte présenter le sénateur Rompkey est adoptée, nous aurons l'occasion d'examiner cette question.

Je répète que le programme des paiements de péréquation est un bon programme. Il ne s'agit pas de l'éliminer, mais de l'améliorer. Voilà notre intention.

C'est la conclusion à laquelle j'ai abouti après avoir occupé diverses fonctions. J'ai représenté Terre-Neuve lors des négociations portant sur l'entente cadre sur l'union sociale. J'ai été ministre de la Santé, ministre du Logement et des Affaires sociales et, plus récemment, ministre des Finances. Je n'aime pas toujours ce que disent mes collègues des provinces. Certaines provinces ne semblent pas aussi favorables que d'autres au concept des paiements de péréquation et au principe qui le sous-tend. Éliminer le programme pour repartir à zéro reviendrait à éliminer la Loi canadienne sur la santé pour repartir de zéro. Je n'aime pas beaucoup cette idée. Je craindrais le résultat auquel nous pourrions aboutir. À mon sens, il convient de tirer parti des points forts du programme de péréquation et de remédier à ses lacunes. Voilà ce sur quoi nous devrions faire porter nos efforts. Voilà donc ma perspective là-dessus.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Lors des conseils de ministres, avez-vous exposé au ministre des Finances, M. Paul Martin, vos préoccupations? Avez-vous parlé du plafond et de la péréquation? Est-ce que vous vous rencontrerez annuellement et à quand remonte votre dernière réunion?

[English]

Ms Aylward: Yes. We do meet. We met regionally. We met as Atlantic ministers with Minister Martin and raised our views very clearly. As four of the equalization recipient provinces, I believe we made a very strong case.

Unfortunately, we are where we are with Bill C-18. The premiers have also spoken about it at their table. The ministers of finance will be meeting tomorrow in Montreal, where this issue will be raised again. It is a very important issue for us.

Obviously, when you are Minister of Finance, you are charged with the responsibility of ensuring that the money and the services go hand in hand. When we all stand up every year and deliver a budget, it is based on a certain amount of money that we can depend upon. One of the most uncertain aspects is that this ceiling being imposed means that we will receive less money. For me, it means we will have to make some tough choices.

Senator Ferretti Barth: In order to meet to talk about this requisition tomorrow in Montreal, why did you not insist at the last meeting with the Minister of Finance, all the provinces —

[Translation]

You will have to be persistent with the minister in order for him to take your particular situation into consideration. I do not understand why you waited so long.

[English]

Ms Aylward: Perhaps I have not been clear. We have not waited so long. We have talked about the implications of this ceiling for a number of months. I met individually with Minister Martin. My colleagues have met with him. We have put our case forward. Perhaps I need to bang on the desk to get my point across to you, but we have made our case. I assure you that we have made our case.

Senator Tunney: You do have to get tough with us. I will tell you a little story. One time the police stopped Joey Smallwood when he was speeding. The policeman got up to the window, looked in, and said, "Oh, my God." Joey said, "And don't you forget it."

I am from Ontario, and from agriculture. Do you see possibilities of a substantial expansion in agriculture in your province, not just in production but in processing as well?

I would like to know whether your GDP is increasing, and by how much. Do you see economic or industrial expansion either within the province or from offshore, and what is its nature?

Ms Aylward: The agricultural industry is a relatively small but growing industry. As with any of our industries, we always try to enhance secondary processing.

[Traduction]

Mme Aylward: Oui. Nous nous rencontrons à l'échelle régionale. Les ministres de l'Atlantique ont rencontré le ministre Martin et nous lui avons clairement fait part de nos préoccupations. Comme nous sommes quatre des provinces bénéficiaires, nous pensons avoir des arguments très convaincants.

Nous nous retrouvons malheureusement dans une situation difficile en ce qui touche le projet de loi C-18. Les premiers ministres ont aussi discuté de la question. Les ministres des Finances se réunissent demain à Montréal et ils aborderont de nouveau la question. C'est une question à laquelle nous attachons beaucoup d'importance.

Un ministre des Finances doit évidemment veiller à ce que l'argent dont il dispose corresponde aux services qu'il doit offrir. Lorsque nous présentons chaque année un budget, il repose sur les ressources financières sur lesquelles nous comptons. Le plafond qui est imposé signifie que nous recevons moins d'argent. Notre province, pour sa part, devra faire des choix difficiles.

Le sénateur Ferretti Barth: Au sujet de la présentation qui sera faite à Montréal, pourquoi n'avez-vous pas insisté lors de votre dernière rencontre avec le ministre des Finances que toutes les provinces...

[Français]

Il faudrait que vous insistiez auprès du ministre pour qu'il prenne en considération votre situation particulière. Je me demande pourquoi vous avez attendu aussi longtemps.

[Traduction]

Mme Aylward: Je ne me suis peut-être pas très bien fait comprendre. Nous n'avons pas attendu trop longtemps. Nous parlons des conséquences de ce plafond depuis des mois. J'ai rencontré le ministre Martin en privé. Mes collègues l'ont également rencontré. Nous lui avons fait part de notre position. Je ne sais pas si je dois cogner sur cette table pour vous en convaincre, mais je peux vous assurer que nous lui avons clairement communiqué nos préoccupations.

Le sénateur Tunney: Vous ne devez pas nous ménager. Permettez-moi de vous raconter une petite histoire. La police a déjà arrêté Joey Smallwood pour excès de vitesse. Lorsque le policier s'est approché du véhicule et vu qui le conduisait il a dit: «Oh, mon Dieu» Joey lui a répondu: «Vous l'avez dit, et ne l'oubliez pas.»

Je viens de l'Ontario et je suis agriculteur. Vous vous attendez à ce que l'agriculture prenne beaucoup d'ampleur dans votre province, pas seulement dans le domaine de la production, mais aussi de la transformation?

J'aimerais savoir si votre PIB augmente et dans quelle proportion. Comptez-vous que la province ou les ressources au large des côtes connaissent un développement économique ou industriel et quelle en sera la nature?

Mme Aylward: L'industrie agricole est relativement petite, mais en plein essor. Comme pour les autres industries, nous mettons l'accent sur la transformation secondaire.

We have two regions that are agriculturally based, for the most part. We have an east coast and a small area on the west coast as well. I would not call it one of our main growth industries, but we have been fairly successful in growing the industry. We would love to have more money to inject into it, but we have made it clear that our number one priority is health care.

This year alone we put \$50 million extra into our health care, bringing our budget up to \$1.4 billion. When you make that kind of an allocation, you make choices. You all know about choices; you cannot put the money everywhere. We made a choice to put \$50 million extra into our health care budget. We did not have any teacher layoffs, even though we have declining enrollments.

We focused on an infrastructure program for rural Newfoundland, to help municipalities improve their water and sewers, and in particular, municipal infrastructure. Those were our three main priorities in the budget.

We do have a department specifically for agriculture. We see it as an important component of our economic growth, but I have to say that it is not one of our key industries.

Our GDP has been growing positively. This year, growth is predicted to be about 3 per cent. We are more modest in Newfoundland than some of our outside indicators suggest, but GDP is growing. We believe that the following year, when we get White Rose and Terra Nova producing, we will be up around 4 per cent. If we all live long enough, for the next few years we will probably stabilize at 5 per cent. My famous line is, we live in hope, for fear of dying in despair.

In terms of our economic and industrial expansion, our best-kept secret has been our ecotourism and our IT industry. We have seen our small IT industry grow by leaps and bounds. We have a very strong, young IT industry, which proves you can work anywhere in the world with IT.

Our tourism industry has taken off, increasing 30 per cent from five years ago. Major events have been held in competition with other provinces, such as the John Cabot celebration, the Soirée and the Viking celebration. This year we are celebrating Marconi and the invention of wireless communication.

We have a new Department of Industry, Trade and Rural Development which will focus on industrial benefits, growing the film industry, trying to support local industry and economic growth. That has been our focus in terms of industry.

La province compte deux régions qui sont essentiellement des régions agricoles. Il y a une région agricole sur la côte Est, et une petite région agricole sur la côte Ouest également. Je ne dirais pas que l'agriculture est l'une de nos industries les plus florissantes, mais elle se porte assez bien et prend de l'ampleur. Nous aimerions avoir davantage d'argent à investir dans le domaine agricole, mais nous avons clairement dit que les soins de santé constitueraient notre priorité.

Pour cette seule année, nous avons investi 50 millions de dollars de plus dans le domaine des soins de santé, ce qui porte notre budget à ce chapitre à 1,4 milliard de dollars. Quand il faut investir une somme pareille, il faut faire des choix. Vous savez ce que c'est; on ne peut pas investir dans tous les domaines. Nous avons choisi d'investir 50 millions de dollars de plus dans notre budget de soins de santé. Nous n'avons pas congédié d'enseignants, même si le nombre d'inscriptions diminue.

Nous avons mis sur pied un programme d'infrastructure destiné aux régions rurales pour aider les municipalités à améliorer leurs services d'aqueduc et d'égout, et en particulier, leur infrastructure. Voilà les trois principales priorités que nous nous sommes fixées dans le budget.

Nous avons un ministère de l'Agriculture. Nous considérons l'agriculture comme un élément important de notre croissance économique, mais je dois admettre qu'il ne s'agit pas de l'une de nos principales industries.

Notre PIB croît. Cette année, notre PIB est censé croître de 3 p. 100. Notre croissance est plus modérée que ce que suggèrent les indicateurs externes, mais notre PIB croît. L'an prochain, lorsque les gisements Whitehorse et Terra Nova seront en phase de production, le PIB croîtra d'environ 4 p. 100. Le PIB demeurera ensuite stable pendant quelques années et se situera à 5 p. 100. Comme je dis toujours, nous vivons dans l'espoir, de crainte de mourir dans le désespoir.

Pour ce qui est de notre développement économique et industriel, les industries les plus prometteuses sont celles de l'écotourisme et des technologies de l'information. Notre petite industrie des technologies de l'information a pris beaucoup d'ampleur. Cette jeune industrie est vigoureuse, ce qui montre qu'on peut travailler n'importe où dans le monde grâce aux technologies de l'information.

Notre industrie du tourisme a pris son envol. Sa taille a augmenté de 30 p. 100 au cours des cinq dernières années. D'importants événements ont été organisés dans la province pour concurrencer d'autres provinces comme les festivités soulignant l'arrivée de Jean Cabot, la Soirée et le festival soulignant le débarquement des Vikings. Cette année, nous soulignerons l'invention par Marconi des communications sans fil.

Notre ministère de l'Industrie, du Commerce et du Développement rural cherche à tirer parti des retombées industrielles, à stimuler l'industrie cinématographique et à appuyer la croissance industrielle et économique locale. Voilà où nous avons fait porter nos efforts dans le domaine de l'industrie.

We have done well in some areas. In other areas, we need to continue to improve. Our GDP has been on the incline, and I think that is as much as anyone can hope for.

Senator Tunney: It is good to hear that.

Senator Robertson: This is confusing. I am glad that Senator Rompkey has brought his position into the chamber so we can perhaps look at this question in great detail and pray that someone will listen to us. Many of us around this table have been involved in these discussions for a very long time and in different capacities.

I understand that you want the resource industries excluded from the cap. I would hope that all progress would be excluded because, although in my province we are not potentially gas- and oil-rich, we do have many things going on and we would like a general exclusion, of course, of those issues.

I must clarify something. I am not a member of this committee but, if you have this study, I may just come.

One of the witnesses mentioned that, at one of the numerous meetings with the Minister of Finance or the Prime Minister, you were assured that the cap would come off. Was that assurance given for one year, or were you assured that the cap would come off? I am having trouble with this.

Mr. Neumann: The Prime Minister's offer was contained in a statement which said that the ceiling would be removed for the 1999-2000 the fiscal year and that the program would then revert to the formula which allowed for GDP growth after that.

The interpretation amongst federal finance is that the commitment was to revert to the old base and go back lower again after being off for just one year. That was not the interpretation of the premiers at the first minister's meeting. I think I can speak for most of them. I canvassed them, and that seemed to be the consensus.

A little earlier, there was a comment about the discussions that have been had. We have not engaged the federal government as vigorously, lately, as in previous years, largely because of the reluctance of Mr. Martin to meet with provincial and territorial finance ministers together. Regional meetings and one-on-one meetings were held, but there has not been a federal-provincial-territorial finance ministers' meeting since December of 1999.

The positions taken have been vigorously pursued in a provincial-territorial forum where we have constantly been pleased that Premier Harris, Premier Klein, and the premiers from British Columbia have joined the equalization recipient provinces in asking for removal of the ceiling. We did make some progress in 2000 when the Prime Minister made his commitment, but it is unfortunate that the understanding of the commitment was not clear.

We do have further to go. We do believe that the federal government will reconsider the ceiling again. We hope that they will look at either removing or re-basing the ceiling, once they see

Nous connaissons du succès dans certains domaines et dans d'autres, nous devons nous améliorer. Notre PIB augmente et tout ce que nous pouvons espérer, c'est que cette tendance se poursuive.

Le sénateur Tunney: Ce sont de bonnes nouvelles.

Le sénateur Robertson: Je comprends mal. Je suis heureuse que le sénateur Rompkey ait fait part de cette motion à la Chambre pour que nous puissions étudier la question plus en détail. Il faudra prier pour que quelqu'un nous écoute. Bon nombre d'entre nous participent à ces discussions depuis très longtemps à divers titres.

Je crois comprendre que vous voulez que l'industrie des ressources soit exclue du calcul du plafond. J'espère que les provinces qui parviennent à améliorer leur sort jouiront d'une exclusion parce que bien que ma province ne compte pas d'importantes ressources gazières et pétrolières, elle a d'autres ressources et nous aimerions également que les revenus tirés de l'exploitation de ces ressources soient exclus du calcul du plafond.

Je dois préciser que je ne suis pas de ce comité, mais s'il étudie cette question, je participerai peut-être à ses travaux.

L'un des témoins a mentionné que lors d'une des nombreuses réunions auxquelles participait le ministre des Finances ou le premier ministre, on vous a assurés que le plafond disparaîtrait. Cette assurance vous a-t-elle été donnée pour une seule année? Je ne comprends pas ce qu'il en est.

M. Neumann: Le premier ministre a offert de supprimer le plafond pour l'année financière 1999-2000; on devait ensuite revenir à la formule qui tient compte de la croissance du PIB.

Au ministère fédéral des Finances, on en a déduit que l'on reviendrait à lancer une formule par la suite et que le plafond serait réduit. Ce n'était pas l'interprétation des premiers ministres lors de la réunion des premiers ministres. Je pense pouvoir parler au nom de la plupart d'entre eux. Je leur ai parlé de la question et c'est le consensus qui semblait s'en dégager.

Un peu plus tôt, il a été question des discussions qui ont eu lieu. Nous n'avons pas pu débattre aussi vigoureusement de la question avec le gouvernement fédéral ces derniers temps parce que M. Martin se montre réticent à rencontrer ensemble les ministres des Finances provinciaux et territoriaux. Des réunions régionales ainsi que des réunions particulières ont eu lieu, mais il n'y a pas eu de réunions des ministres des Finances fédéral-provinciaux et territoriaux depuis décembre 1999.

Nous avons clairement présenté notre position lors d'une réunion provinciale-territoriale et nous avons été heureux de constater que les premiers ministres Harris, Klein et ceux de la Colombie-Britannique se sont joints aux provinces bénéficiaires des paiements de péréquation pour demander l'élimination du plafond. Nous avons obtenu gain de cause en 2000 lorsque le premier ministre a pris son engagement, mais il est malheureux que cet engagement n'ait pas été clair.

Nous avons encore du chemin à faire. Nous pensons que le gouvernement fédéral envisagera de nouveau l'élimination du plafond. Nous espérons que le gouvernement éliminera le plafond.

the effects that it will have. There is no way that a plain reading of the commitment given by the Prime Minister should lead to a situation where we have equalization entitlements of \$10.8 billion, or perhaps a little bit more when the final numbers come in for 1999-2000, and less for 2001. We understood that it would be allowed to grow by GDP growth, which would be about 8 per cent for that particular year. That is the situation right now.

Senator Robertson: Thank you for that clarification. The rest of the senators may have understood that completely, but I had not. I listened to your premier and others on this issue and it was never particularly clear.

Agreeing to removal of the cap shows that a generosity is being extended by the other provinces, in particular Ontario, Alberta and British Columbia. That shows that they have an interest in strengthening our country. I agree with the ministers; as long as the cap is stuck there, it will be difficult to make progress.

Those of you who come from other provinces raise your eyebrows about this so-called welfare transfer, as some residents refer to it. Thankfully, your premiers and ministers do not do that. If you want that referral, go to your welfare recipient and say, "Okay, when you got a job, you are only allowed to keep 20 or 30 per cent of what you earn. Otherwise, you go off social assistance." It is hard to come off social assistance unless you can keep what you earn for a while in order to upgrade your standard of living and get your feet on the ground. We need to get our feet on the ground. We are doing well, but our progress will be limited. I suggest, until we get this matter straightened out. We cannot continue to live with a challenged progress. We cannot do that. It has been too long.

I look forward to Senator Rompkey's proposal and his motion being seriously considered. Otherwise, some of us from those provinces will not sleep well. Good thing are going on in those provinces, and we can work our way out of this. We came into Confederation as the richest area in the country, and we will get back there one of these years, but it will take a little more cooperation.

Equalization is a good program, but we need to get our people in the House of Commons on side. I am shocked that members of the House of Commons are not on side. The minister was here last week, and I will have to read his excuses for not wanting to move on this point. I am sorry to be grumpy, Mr. Chairman, but it is such a repetitious thing.

Senator Banks: Senator Robertson, I do not know if you have heard any churlish remarks from either Ontario, Alberta or B.C., but such comments certainly have not come from anyone who understands anything about Canada, because this is how it works.

ou qu'il le modifiera lorsqu'il verra quel en sera l'impact. L'engagement pris par le premier ministre ne peut pas être interprété comme signifiant que nous avons droit à des paiements de péréquation de 10.8 milliards de dollars ou peut-être un peu plus pour 1999-2000 et ensuite moins pour 2001. Nous avons compris que ces paiements seraient rajustés en fonction de la croissance du PIB, ce qui correspondrait à environ 8 p. 100 pour cette année-là. Voilà la situation à l'heure actuelle.

Le sénateur Robertson: Je vous remercie pour ces précisions. Les autres sénateurs avaient peut-être compris tout cela, mais pas moi. J'ai entendu votre premier ministre et d'autres premiers ministres s'exprimer sur la question, mais ce n'était jamais très clair.

Le fait qu'on propose d'éliminer la plafond montre que certaines provinces font preuve de générosité, et en particulier l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Cela montre qu'elles s'intéressent au sort du reste du pays. Je conviens avec les ministres que tant que le plafond demeurera, il sera difficile à certaines provinces d'améliorer leur sort.

Ceux d'entre vous qui viennent d'autres provinces ont des réserves au sujet de ce que certains appellent des paiements d'aide sociale. Fort heureusement, ce n'est pas la position de vos premiers ministres. Il faudrait dire aux bénéficiaires d'aide sociale qu'ils conserveront de 20 à 30 p. 100 de ce qu'ils reçoivent s'ils travaillent et qu'ils perdront leur aide sociale autrement. Il est difficile de se priver d'aide sociale si l'on ne peut pas conserver pendant un certain temps l'argent qu'on gagne pour pouvoir améliorer son niveau de vie et pour pouvoir reprendre son élan. Nous faisons des progrès, mais ces progrès seront limités à moins que nous ne parvenions à régler cette question. On ne peut pas continuer à entraver nos efforts. La situation dure depuis trop longtemps.

J'espère bien que la proposition et la motion du sénateur Rompkey seront étudiées sérieusement. Sinon, certains d'entre nous qui viennent de ces provinces ne vont pas bien dormir. Il se passe de bonnes choses dans ces provinces et nous pouvons nous en sortir. Quand nous sommes entrés dans la Confédération, nous étions la région la plus riche du pays, et nous le redeviendrons au bout d'un certain nombre d'années, mais moyennant un peu plus de coopération.

La péréquation est un bon programme, mais nous avons besoin de l'appui de nos collègues de la Chambre des communes. Je suis choquée de constater que les députés ne sont pas de notre côté. Le ministre est venu la semaine dernière, et je tiens à lire ses excuses pour n'avoir pas voulu aller de l'avant sur ce point. Je suis désolée d'être un peu amère, monsieur le président, mais c'est une chose qui se répète tellement.

Le sénateur Banks: Sénateur Robertson, je ne sais pas si vous avez entendu des remarques hargneuses de la part de l'Ontario, de l'Alberta ou de la Colombie-Britannique, mais ce ne sont en tout cas certainement pas des remarques qui ont été formulées par quelqu'un qui comprend le Canada, car voici comment il fonctionne.

The only province in Canada which has not, so far, been a recipient of equalization payments is Ontario. Every other province, including mine, has received equalization payments. We know we have been on both sides of the fence.

Minister, could you confirm something that Senator Doody asked and which I did not understand. The clawback amount with respect to your resources is the same for onshore as it is for offshore resources?

Ms Aylward: No, it is not. The offshore rate is 70 cents of every dollar. The onshore rate is based on a mix. We do not know what it would be. It is 33 per cent, I presume.

Mr. Neumann: It would depend on where the revenues come from.

Senator Banks: From Voisey's Bay, for example?

Senator Doody: Is the revenue from royalties or taxes?

Senator Rompkey: They are a combination of royalties and taxes — 80 cents of each dollar coming from Voisey's Bay.

Senator Banks: I hope so, Senator Rompkey, because the two things seem to be inextricably linked. I can tell you from the standpoint of development in Alberta in the early 1960s that they are indeed linked. I hope that your reference and motion will include consideration of the clawbacks, because the two things scratch each other's backs, as it were.

I guess it falls to me, gentlemen, to ask the rude question. One of the reasons for the imposition of the ceiling and the floor, in respect of equalization payments, is to take into account the wild fluctuations that occur sometimes, and have occurred over the last few years, in oil and gas revenues. It was not long ago that oil and gas revenues were not far above the \$9 that you now receive, give or take a nickel. Those oil and gas revenues will not always be in that \$30 range, because at some time in the future, they will decrease.

My question is three-fold: If you are in favour of the removal of the ceiling, which sort of put a safety parameter on the determination of equalization payments, are you also in favour of the removal of the floor? If yes, are you in favour of the inclusion of Alberta in the calculations of transfer payments? Are you also in favour of the inclusion of the other province at the other end of the stick, which is also, for the moment, left out of the calculations? If you are in favour of the removal of oil and gas revenues, in respect of the clawback, would you also be in favour of the removal of oil and gas revenues from the calculations for Alberta, should it be taken into account?

My last question is a request: Currently, there are 33 elements that are taken into account in the calculation of equalization. It would be useful for us to have that information, in advance. I have no idea what those elements are, and it would be helpful to us to have that information for the study which we will undertake in the

La seule province du Canada qui n'a pas bénéficié jusqu'à présent des paiements de péréquation, c'est l'Ontario. Toutes les autres provinces, y compris la mienne, ont reçu des paiements de péréquation. Nous savons que nous avons été des deux côtés de la barrière.

Madame la ministre, pourriez-vous nous confirmer quelque chose que le sénateur Doody a demandé et que je n'ai pas compris. La récupération dont vous faites l'objet est la même que pour vos ressources terrestres que vos ressources en mer?

Mme Aylward: Non. Le taux pour les ressources en mer est de 70 cents par dollar. Pour les ressources terrestres, le taux correspond à un mélange. Nous ne savons pas à combien il se monte. J'imagine que c'est 33 p. 100.

M. Neumann: Cela dépend de l'origine des recettes.

Le sénateur Banks: Dans le cas de Voisey's Bay, par exemple?

Le sénateur Doody: Les recettes proviennent de redevances ou de taxes?

M. Rompkey: Il y a un mélange des deux — 80 p. 100 de chaque dollar provenant de Voisey's Bay.

Le sénateur Banks: J'espère bien, sénateur Rompkey, car les deux semblent inextricablement liés. Connaissant le développement de l'Alberta au début des années 60, je peux vous assurer que les deux sont étroitement liés. J'espère que votre motion prendra en compte les récupérations, car les deux renvoient l'un à l'autre en quelque sorte.

Messieurs, j'ai l'impression que c'est à moi de poser la question impertinente. Si l'on impose un plafond et un plancher pour les paiements de péréquation, c'est pour tenir compte des fluctuations brutales qui se produisent parfois et qui se sont notamment produites ces dernières années dans le cas des recettes du pétrole et du gaz. Il n'y a pas si longtemps, les recettes du pétrole et du gaz n'étaient guère au-dessus des 9 \$ que vous recevez actuellement, à quelques cents près. Ces recettes pétrolières et gazières ne resteront pas indéfiniment dans la gamme des 30 \$, parce qu'un jour ou l'autre elles vont diminuer.

Ma question est triple: si vous êtes en faveur de la suppression du plafond, qui constitue en quelque sorte un paramètre de sécurité dans la détermination des paiements de péréquation, êtes-vous aussi en faveur de la suppression du plancher? Si oui, êtes-vous d'accord pour que l'Alberta soit incluse dans le calcul des paiements de transfert? Êtes-vous aussi favorable à l'inclusion de l'autre province à l'autre extrême, qui est elle aussi, pour l'instant, exclue des calculs? Si vous êtes en faveur d'écarter les recettes pétrolières et gazières dans le cas de la récupération, seriez-vous d'accord aussi pour écarter les recettes gazières et pétrolières des calculs pour l'Alberta, si on devait prendre en compte cette province?

Ma dernière question est une demande: actuellement, on tient compte de 33 éléments pour calculer la péréquation. Il nous sera utile d'avoir ces informations à l'avance. Je ne sais absolument pas quels sont ces éléments, et cela nous serait très utile pour l'étude que nous allons entreprendre à l'automne. Allons-nous

fall. Could we know your suggestions that might be added to that list of 33 elements for the calculations?

Ms Aylward: I do not find your questions to be rude. Our legislatures must have been different, at one time.

Senator Banks: In the Senate, those questions would be considered rude.

Ms Aylward: When you talk about the floor, the ceiling and the fluctuations, oil and gas are used as good examples. We all know right now that the oil and gas revenues from the Alberta pipelines are not added in. That minimizes the fluctuation portion of that revenue. Would I like to have them included? Absolutely: All ten provinces, the good with the bad, if that is how you want to put it.

I will be blunt about the floor. I would like to keep the floor, because I am the one delivering the services — the health care and the day-to-day application of Band-Aids, counting the chest tubes and performing the cardiac surgery, and we need to have security in doing it. That is what Canada and our Constitution are about. I do not have any hesitation in saying that. You could call it having our cake and eating it, too, but I prefer to call it being a Canadian, proud of the program and confident to deliver the services. I have no problem with that.

Senator, you asked what other programs we would like to include. We have been asking to have other tax revenues included in the 33 elements, and I am certain that each province will provide its list so that we can have a much fairer view of what those taxes are.

The most important point is that Senator Rompkey had the vision to put this on the table. It is a current issue that is important to us. Equalization has become a household word in Newfoundland. It is important for economic development, resource royalties and revenues, whether we lose 70 cents for each dollar, which we would like to reverse. We would like to keep the 70 cents and send back the 30 cents. As one side of a good partnership, we would settle for that. Obviously, we would prefer to keep it all, and have it out of the formula altogether.

It is important that this has been put on the table so that we can have an open and frank discussion, and so that we do not throw out the baby with the bath water. We must recognize the good components and that it is not a welfare program. I take great exception to people who believe that it is. They say it because they do not have enough information and knowledge, and perhaps they have not experienced both sides of the issue. We look forward to being on the other side of equalization.

I also need to say that Alberta, B.C. and Ontario are not being good provinces. One is no better nor worse than the other seven plus three territories. We all contribute to the pot — even Newfoundland contributes. We receive more back than they do per capita, because we need it right now. However, we need a hand up, not a hand-out.

avoir vos suggestions d'éléments qui pourraient être ajoutés à ces 33 éléments pour le calcul?

Mme Aylward: Je ne trouve pas vos questions impertinentes. Nous avons dû avoir des parlements différents à une époque.

Le sénateur Banks: Au Sénat, on considérerait ces questions comme impertinentes.

Mme Aylward: Quand vous parlez de plancher, de plafond et de fluctuations, le pétrole et le gaz sont de bons exemples. Nous savons tous que pour l'instant on ne tient pas compte des recettes pétrolières et gazières des pipelines de l'Alberta. Cela atténue le facteur de fluctuation de ces recettes. Est-ce que je souhaiterais qu'on les inclue? Certainement: ce que l'on veut, c'est tout avoir, le bon et le mauvais, pour les 10 provinces.

Je n'irai pas par quatre chemins au sujet du plancher. J'aimerais bien le conserver, car c'est moi qui administre les services — les soins de santé, les urgences au quotidien, le comptage des drains thoraciques, les chirurgies cardiaques, et nous avons besoin de sécurité pour cela. C'est là l'essence même du Canada et de notre Constitution. Je n'hésite absolument pas à le dire. Vous allez peut-être me dire que nous voulons jouer sur tous les tableaux, mais je préfère dire que nous nous comportons en Canadiens, fiers de notre programme et confiants dans la bonne exécution des services. Cela ne me dérange absolument pas.

Sénateur, vous m'avez demandé quels autres programmes nous souhaiterions inclure. Nous avons demandé à inclure d'autres recettes fiscales dans ces 33 éléments, et je suis certaine que chaque province soumettra sa propre liste pour que nous ayons une vision beaucoup plus équitable de ces taxes.

L'essentiel, c'est que le sénateur Rompkey a eu l'idée brillante de mettre la question sur le tapis. C'est une question importante pour nous. La péréquation est un mot omniprésent à Terre-Neuve. Elle est importante pour le développement économique, pour nos redevances et nos recettes, même si nous perdons 70 cents sur chaque dollar, un pourcentage que nous aimerions bien inverser. Nous aimerions bien conserver les 70 cents et n'en renvoyer que 30. Dans un bon esprit de partenariat, nous accepterions cela. Naturellement, nous préférons tout garder, et exclure ces recettes complètement de la formule.

Il est important que la question ait été mise sur le tapis pour nous permettre d'avoir un débat franc et ouvert et de ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Il faut reconnaître que c'est un programme qui a de bons aspects et que ce n'est pas un programme de bien-être social. Je n'admets absolument pas qu'on dise une chose pareille. Les gens qui le disent sont mal informés ou n'ont peut-être pas fait l'expérience des deux volets de la question. Nous espérons bien qu'à l'avenir nous serons de l'autre côté de la péréquation.

Je dois aussi dire que l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario ne se comportent pas bien. Elles ne sont ni meilleures ni pires que les sept autres et les trois territoires. Nous contribuons tous à la caisse commune, même Terre-Neuve. Nous recevons plus que ces provinces par habitant, parce que nous en avons besoin maintenant. Mais ce que nous voulons, c'est de pouvoir lever les bras, pas tendre la main.

I look forward to the discussion about our needs. We will fight hard over the resource revenues and the tax back, because it is important to us. We want to be off equalization, and we want our economy to grow. People talk about the Irish model and staying on it for a period of time. There are all kinds of ways to look at it, and we are open to discussing those ways.

Senator Banks: I asked the question about ensuring the inclusion of the clawback because, as Senator Comeau reminded us, in the days when Alberta was making the transition from a have-not province and trying to diversify its economy, those revenues were kept entirely in Alberta, except when it came to sharing the export portion of it.

The Chairman: Why is it called "clawback?"

Ms Aylward: Usually when you make one dollar, you keep one dollar. When you feel you have earned something, you keep it and spend it as you see fit. The word "clawback" comes from the fact that you earn it, but 70 per cent of it is spent without your say — it is automatic.

Senator Doody: It comes from the offshore oil and gas agreements that were signed with the Government of Canada; the Atlantic Accord. The court settled the case in favour of the provincial government, and then the federal government entered into an agreement. It was with Newfoundland first, and then with Nova Scotia.

Mr. Neumann: I will add to the question that Senator Banks raised about the wild fluctuations of the equalization, which has grown 33 per cent since 1993-94. The minister, or his officials, made that reference when this matter was considered before the Commons committee.

The 33 per cent since 1993-94 compares to a growth in federal revenues of 53 per cent during the same period of time, and average growth in provincial revenues of 43 per cent. We have always taken the position that equalization will grow with the economy and with the fortunes of other provinces, and also that it will grow when federal revenues are growing. If we look at the history of it, we would find that that has been borne out.

As far as the removal of the floor is concerned, our province has said that we would be willing to have the floor removed if the ceiling is removed. We would be agreeable to that trade-off, but we are always cognizant that other recipient provinces may have different positions. We are prepared to entertain their arguments and to be persuaded. We want a ten-province standard.

On the removal of oil and gas, it is our position that the equalization program should be inclusive of all revenue sources. Other revenue sources to which Ms Aylward referred could be examined to ensure that the program is fully inclusive and

J'attends avec impatience notre discussion sur nos besoins. Nous allons nous battre d'arrache-pied sur la question des recettes des ressources et de la récupération, car c'est important pour nous. Nous voulons sortir du régime de la péréquation, et nous voulons que notre économie croisse. Les gens parlent du modèle irlandais qu'ils aimeraient bien adopter pour un certain temps. Il y a toutes sortes de façon de voir l'avenir, et nous sommes prêts à en discuter.

Le sénateur Banks: J'ai posé cette question sur l'inclusion de la récupération car, comme nous l'a rappelé le sénateur Comeau, à l'époque où l'Alberta était une province non nantie qui était en transition et qui essayait de diversifier son économie, toutes ces recettes restaient intégralement en Alberta, sauf à partir du moment où il s'est agi d'en exporter une partie.

Le président: Pourquoi parle-t-on de «récupération»?

Mme Aylward: En général, quand vous gagnez un dollar, vous gardez ce dollar. Quand vous avez l'impression d'avoir mérité quelque chose, vous le gardez et vous le dépensez comme bon vous semble. Le terme «récupération» vient du fait que vous gagnez ce dollar, mais qu'on en dépense 70 p. 100 automatiquement, sans vous demander votre avis.

Le sénateur Doody: Cela vient des accords sur le pétrole et le gaz au large des côtes qui ont été signés avec le gouvernement du Canada: l'Accord Atlantique. La cour a tranché en faveur du gouvernement provincial et le gouvernement fédéral a conclu un accord, d'abord avec Terre-Neuve, et ensuite avec la Nouvelle-Écosse.

M. Neumann: Je vais prolonger la question que posait le sénateur Banks à propos des fluctuations brutales de la péréquation, qui a progressé de 33 p. 100 depuis 1993-1994. Le ministre ou ses représentants y ont fait allusion quand la question a été étudiée par le comité de la Chambre des communes.

Cette croissance de 33 p. 100 depuis 1993-1994 peut se comparer à une croissance des recettes fédérales de 53 p. 100 au cours de la même période, et à une croissance moyenne de 43 p. 100 des recettes provinciales. Nous avons toujours considéré que la péréquation augmenterait parallèlement à l'économie et à la progression des autres provinces, et aussi qu'elle augmenterait parallèlement à la croissance des recettes fédérales. Si nous faisons un recul historique, nous constatons que cela a effectivement été le cas.

Pour ce qui est de supprimer le plancher, notre province a dit qu'elle était prête à accepter qu'on supprime le plancher à condition de supprimer le plafond. Nous serions prêts à consentir à ce compromis, mais nous sommes toujours bien conscients du fait que d'autres provinces bénéficiaires ne partagent pas nécessairement cet avis. Nous sommes prêts à écouter leurs arguments et à nous laisser éventuellement convaincre. Nous voulons avoir une norme pour les 10 provinces.

Pour ce qui est de retirer le pétrole et le gaz, nous estimons que le programme de péréquation devrait inclure toutes les sources de recettes. On pourrait examiner les autres sources de recettes dont parlait Mme Aylward pour veiller à ce que le programme soit

therefore able to ensure reasonably comparable services at reasonably comparable tax rates.

Senator Banks: It is the fondest hope of all Albertans that every province will soon get on the right side of the fence, and that we will be able to eliminate equalization. Everyone is in favour of equalization.

Senator Bolduc: I should like to put on the record some statistics from the 2001 Manitoba budget implementation. First, in 1961, the federal and the provincial governments shared about 50 per cent of total government program expenditures. In 2000, 30 per cent came from the federal government and 70 per cent came from the provinces, as indicated on this first table.

The second table I have here relates to the cash transfer as a share of provincial-territorial government revenues. In 1980, the federal tax transfer was 23 or 24 per cent. Today, it is about 15 per cent.

The third table shows the federal government expenditure as a percentage of GDP. In the 1950s, it was about 12 per cent. You will remember that very well because that was before the great legislation on the welfare state. In 1960, which is more normal, it was something like 17 per cent, and now it is about 10 per cent.

We see that there is a decline in the federal role in delivery and support of public programs, particularly health and education, as transfer and equalization are related. On the other hand, the federal government has given up some tax points. Also, the federal government has incurred a huge debt, as we know. We have on balance those three trends and those two trends, which are a bit contradictory. The federal government will use those arguments to counter the provincial arguments.

From that, we can see that, in the last few years, the federal government program has been expanding. That means that, on the one hand, the old formula of equalization and cash transfers is diminishing. The provincial governments have the heaviest responsibilities in health and education and the federal government is increasing its program at the same time, with the result that, in the last six or seven years of prosperity all across North America, the ratio of the federal debt to GDP has diminished by only 3.6 per cent.

Therefore, the federal government has spent much money outside of what we are talking about, although it is not really outside. On the one hand is the trend that I have explained, and on the other hand you see many ad hoc budget programs of the federal government in various areas, including health. We do not speak about that, but every day I see communiqués telling about the Minister of Health giving money for various projects. That troubles me greatly because when the federal government does that in a multiplicity of programs, it is very costly.

pleinement représentatif et pour pouvoir garantir des services sensiblement comparables à des taux de fiscalité sensiblement comparables.

Le sénateur Banks: Tous les Albertains espèrent sincèrement que chacune des provinces passera bientôt du bon côté de la barrière et qu'il sera ainsi possible de supprimer la péréquation. Tout le monde est en faveur de la péréquation.

Le sénateur Bolduc: J'aimerais mentionner officiellement certaines statistiques sur la mise en oeuvre du budget du Manitoba de 2001. Premièrement, en 1961, les gouvernements fédéral et provinciaux assumaient chacun la moitié des dépenses de programme totales des gouvernements. En 2000, le gouvernement fédéral en couvrait 30 p. 100 alors que 70 p. 100 venaient des provinces, comme on le voit dans le premier tableau.

Dans le deuxième tableau que j'ai ici, on présente le transfert en espèces en fonction des recettes des gouvernements provinciaux et territoriaux. En 1980, le transfert fiscal fédéral était de 23 ou 24 p. 100. Actuellement, il est tombé à environ 15 p. 100.

Le troisième tableau montre les dépenses du gouvernement fédéral en pourcentage du PIB. Dans les années 50, c'était environ 12 p. 100. Vous vous en souvenez très bien car c'était avant la grande loi sur l'État providence. En 1960, une année plus normale, ce pourcentage était de l'ordre de 17 p. 100, et il est maintenant de 10 p. 100.

On constate que le rôle d'appui aux programmes publics et d'exécution des programmes publics du gouvernement fédéral diminue, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation, dans le contexte des transferts et de la péréquation. En revanche, le gouvernement fédéral a abandonné quelques points d'impôt. Il a aussi accumulé une énorme dette, comme nous le savons. Nous avons donc d'un côté ces trois tendances et de l'autre ces deux tendances qui se contredisent un peu. Le gouvernement fédéral se sert de ces arguments pour contrer ceux des provinces.

On peut conclure de tout cela que le programme du gouvernement fédéral s'est développé au cours des dernières années. Autrement dit, d'un côté la vieille formule de péréquation et de transfert monétaire perd du terrain. Les gouvernements provinciaux ont les plus lourdes responsabilités en matière de santé et d'éducation, alors que le gouvernement fédéral développe son programme parallèlement, de sorte qu'au cours des six ou sept dernières années de prospérité dans toute l'Amérique du Nord, le rapport de la dette fédérale au PIB a diminué seulement de 3.6 p. 100.

Par conséquent, le gouvernement fédéral a dépensé beaucoup d'argent en dehors des secteurs dont nous parlons, mais ce n'est pas vraiment en dehors. Il y a d'une part la tendance que j'ai expliquée, et il y a d'autre part plusieurs programmes budgétaires spéciaux du gouvernement fédéral dans divers domaines, y compris la santé. Nous n'en parlons pas, mais tous les jours je vois des communiqués annonçant que le ministre de la Santé donne des fonds pour divers projets. Cela me préoccupe beaucoup, parce que lorsque le gouvernement fédéral agit ainsi pour une foule de programmes, cela coûte très cher.

We see that the basic trend of the 1960s and 1970s is changing by specific insertion of the federal government in various specific programs here and there. That means that the federal government believes that the system that was built in the 1960s and 1970s is no longer any good. The government prefers to intervene directly, deciding what the new priorities for Canada are, rather than waiting for the priorities to be established by the provinces in their own field. That troubles me greatly.

Perhaps the two distinguished representatives from the provinces could say a few words about my comments? I may be biased, but I try to be reasonable.

By the way, the equalization program represents 1 per cent of the GDP of Canada. It is not the end of the world.

The Chairman: The minister may want to comment. The official may decide to be more discreet.

Ms Aylward: Clearly, we would love to have more money. However, Newfoundland views some of these things a little differently. My colleague in Quebec would say that they do not want the federal government involved; that those are their programs, and they should be given the money and allowed to do their thing. In Newfoundland, we have a much more collaborative way of dealing with the federal government. We do not see it as downloading. Often we use it as uplifting. We use federal facilities and programs to expand our own.

That may be one benefit of being a small, closely-knit province. I will use the example of the National Child Benefit, a program that the federal government recently implemented. I chaired the provincial ministers when we came up with that agreement. One of the best things about the program was that each province had its own flexibility to put that money into the programs they chose. We built on the strength of our own programs, some of which were federal programs and some of which were community development programs that were very effective in a province such as ours.

I hear from some of my colleagues in Ontario that they are disgusted with some of the things the federal government is doing. We do not feel that way. We use the facilities and the resources.

I think that both Senator Rompkey and Senator Doody will agree that we are small enough to be very appreciative of the extra infrastructure. We do not like the idea of the federal government introducing a three-year program and then bailing out financially, but the flexibility of allowing the provinces to decide into which programs they want to put the money is a very good way of building on federalism.

Nous voyons que la tendance générale des années 60 et des années 70 a changé et que le gouvernement fédéral intervient de façon spécifique dans divers programmes ici et là. Cela signifie que le gouvernement fédéral croit que le système en vigueur dans les années 60 et dans les années 70 ne vaut plus. Le gouvernement préfère intervenir directement, il préfère décider lui-même de ce que doivent être les nouvelles priorités pour le Canada, au lieu d'attendre que ces priorités soient établies par les provinces dans leur propre domaine de compétences. Cela me dérange beaucoup.

Les deux distingués représentants des provinces pourraient peut-être dire quelques mots au sujet de mes observations? Je ne suis peut-être pas tout à fait impartial, mais j'essaie d'être raisonnable.

Je mentionne en passant que le programme de péréquation représente 1 p. 100 du PIB du Canada. Ce n'est pas la fin du monde.

Le président: La ministre veut peut-être faire des observations. Le haut fonctionnaire décidera peut-être d'être plus discret.

Mme Aylward: Il est certain que nous aimerions avoir plus d'argent. Cependant, Terre-Neuve voit certaines de ces choses d'un oeil un peu différent. Mon collègue du Québec dirait qu'il ne veut pas de la participation du gouvernement fédéral, que ce sont ses programmes et qu'il devrait recevoir l'argent, tout en ayant le droit d'agir à sa guise. À Terre-Neuve, nous traitons d'une manière beaucoup plus coopérative avec le gouvernement fédéral. Nous ne pensons pas qu'il se décharge ainsi de ses responsabilités. Nous utilisons souvent son intervention pour améliorer les choses. Nous utilisons les installations et les programmes du gouvernement fédéral pour élargir les nôtres.

C'est peut-être un avantage d'être une petite province très unie. Je vais prendre comme exemple la prestation nationale pour enfants, un programme national pour enfants, un programme récemment mis en oeuvre par le gouvernement fédéral. Je présidais la conférence des ministres provinciaux lorsque nous avons conclu cette entente. L'un des meilleurs éléments du programme est que chaque province a la latitude nécessaire pour consacrer cet argent au programme de son choix. Nous en avons profité pour renforcer nos propres programmes, dont certains étaient des programmes fédéraux et d'autres des programmes de développement communautaire qui étaient très efficaces dans une province comme la nôtre.

J'ai entendu certains de mes collègues de l'Ontario dire qu'ils sont dégoûtés par certaines des choses que fait le gouvernement fédéral. Ce n'est pas ce que nous pensons. Nous profitons des installations et des ressources à notre disposition.

Je pense que le sénateur Rompkey et le sénateur Doody conviendront que notre province est suffisamment petite pour apprécier grandement les infrastructures supplémentaires. Nous n'aimons pas l'idée que le gouvernement fédéral lance un programme de trois ans et qu'il retire ensuite sa contribution financière, mais la latitude qu'on laisse aux provinces de décider dans quels programmes elles investiront l'argent est une très bonne façon de tabler sur le fédéralisme.

We do not agree with all of the programs, and we would like to have more money, as I have said many times. However, even on the devolution of housing, we are pleased to see the federal government wanting to get back into national housing. It is very important. We are looking forward to working with the federal government on that. We hope they do not forget that Canada continues all the way to Newfoundland and does not end in Halifax. That is our challenge.

I like the new trend of being given the money and having the confidence to know where to spend it. We just want to ensure that the money continues, particularly for the National Child Benefit program, which I now know is rolled in with the CHST. Quebec would not agree with me; Ontario would not agree with me, but that is how it is for us.

Senator Bolduc: May I point out, Mr. Chairman, that in my previous statement, I forgot one aspect that is quite important, and that is the fact that, in that process of giving up a bit of the cash transfer and equalization and going up to various other programs. Something that also troubles me is the fact that the so-called have-not provinces do not have a good deal in that situation because all those programs are based on population, so the money goes back, as Mr. Neumann said. For example, in his table on page 35, if equalization and the CHST is added, the net cumulative loss in Manitoba in the next three years would be something like \$272 million a year — and perhaps more than that, because I suspect that because Quebec has a population of about 25 per cent of Canada, they will be included in the calculation of what might be \$4.5 billion in additional money. That means that, in that process, the idea of equalization is eroding, actually. I am not sure that the new equity perspective of the federal government is a sound one.

Ms Aylward: Newfoundland was the only province originally that was opposed to the per capita CHST funding. There is no doubt about that because we knew we were facing a declining population and an aging population. We all know that 80 per cent of the services and the cost of health care is given in the last 20 per cent of a person's life.

We know the challenges. I do not want to give any impression that we agree with it, but that is the way it is. I am saying that, in terms of the other parties in question, we do try to build upon what is there. We cannot afford to duplicate. That is my point. Would we like more money? Yes. Would we wish it were not based on population? Yes.

Mr. Neumann: I have been around a long time so I am not shy about entering into these debates. We have had enough of them in Manitoba that I am reasonably comfortable that I will not be speaking too much out of line. This is a question of decentraliz-

Nous ne sommes pas d'accord au sujet de tous les programmes, et nous aimerions avoir plus d'argent, comme je l'ai déjà dit à maintes reprises. Cependant, même avec la dévolution dans le secteur du logement, nous sommes heureux de voir que le gouvernement fédéral veut s'occuper à nouveau des questions de logement à l'échelle nationale. C'est très important. Nous avons hâte de travailler avec le gouvernement fédéral dans ce domaine. Nous espérons qu'il n'oubliera pas que le Canada s'étend jusqu'à Terre-Neuve, qu'il ne finit pas à Halifax. C'est notre défi.

J'aime la nouvelle façon de procéder, dans laquelle on nous donne l'argent en nous faisant confiance pour ce qui est de décider de son utilisation. Nous voulons seulement nous assurer que l'argent continuera de venir, en particulier en ce qui concerne le programme de prestation nationale pour enfants, qui est maintenant inséré, je le sais, dans le TCSPS. Le Québec ne serait pas d'accord avec moi; l'Ontario ne serait pas d'accord non plus, mais c'est ainsi que nous voyons les choses.

Le sénateur Bolduc: Puis-je signaler, monsieur le président, que j'ai oublié un aspect très important, quand j'ai parlé tout à l'heure de ce processus dans lequel le gouvernement cède un peu du transfert en espèces et des paiements de péréquation, qui peuvent être consacrés à divers autres programmes. L'aspect qui me dérange également, c'est que les provinces qu'on dit moins bien nanties ne trouvent pas leur compte dans cette situation, parce que tous ces programmes sont fondés sur la population, de sorte que l'argent doit être rendu, comme M. Neumann l'a dit. D'après son tableau à la page 36, par exemple, si l'on additionne les paiements de péréquation et ceux du TCSPS, la perte cumulative nette pour le Manitoba au cours des trois prochaines années serait de l'ordre de 272 millions de dollars par année — et peut-être davantage, car je suppose qu'étant donné que le Québec a une population qui représente environ 25 p. 100 de celle du Canada, il sera inclus dans le calcul de ce qui pourrait être 4,5 milliards de dollars en paiements supplémentaires. Cela signifie que dans le processus, l'idée de péréquation s'érode, en réalité. Je ne suis pas certain que la nouvelle perspective d'équité du gouvernement fédéral soit juste.

Mme Aylward: Terre-Neuve était la seule province qui s'opposait au départ au financement au titre du TCSPS par habitant. Il n'y a pas de doute là-dessus, parce que nous savions que nous faisons face à une diminution de la population et au vieillissement de la population. Nous savons tous que 80 p. 100 des services et des coûts en matière de santé sont nécessaires dans le dernier 20 p. 100 de la vie d'une personne.

Nous connaissons les défis. Je ne veux pas donner l'impression que nous sommes d'accord, mais c'est la vie. Je dis, en ce qui concerne les autres parties en cause, que nous essayons de renforcer les programmes existants. Nous ne pouvons pas nous permettre de répéter les mêmes programmes. C'est cela que je veux dire. Aimerions-nous avoir plus d'argent? Voudrions-nous que les sommes ne soient pas fondées sur la population? Certainement.

M. Neumann: J'ai une longue expérience et je ne crains donc pas de me lancer dans de tels débats. Nous en avons eus suffisamment au Manitoba de sorte que je suis raisonnablement certain de ne pas trop dépasser les bornes. C'est une question de

ation versus centralization. We are one of the more decentralized federations in the world.

Senator Bolduc: Legally speaking.

Mr. Neumann: Legally speaking.

Senator Bolduc: Factually speaking, it is not true.

Mr. Neumann: It is less certain because you can look at various indicators of decentralization, it is true. It depends how integrated the operations of the provincial and federal governments are. Legally, and probably by most measures, we are one of the more decentralized federations of the world. Germany or Switzerland are perhaps more or less.

With decentralization to this degree, we must examine the appropriate role of the federal government. We must do that with more thoroughness than we have lately. We also need to examine a second question, and that is when we have a decentralized federation, there will be problems with differences in fiscal capacity and therefore those must be adequately addressed. Are we addressing those adequately at the present time? I know Manitoba will welcome the Senate's review of this issue, and they should look at the degree of decentralization. It has been growing in terms of provincial responsibility versus federal responsibilities for program delivery. They should examine whether or not that is appropriate or should be accelerated, or if there should be some slowdown in that and some rebuilding of the federal role.

We must look at whether or not the transfer system takes care of the fiscal capacity disparities adequately. We have some concern in Manitoba, as do other provinces, about what we call "boutique programming." It was referred to as the federal government coming in with relatively small programs but which add up to significant activity over a period of time. Our biggest problem with that is that it is ad hoc, uncertain. Where do those programs go after a while? Who will finance it? What expectations are built up? We do have a concern with that kind of activity as opposed to looking at programs with long term, assured funding. Our minister has spoken out about that.

The Chairman: We will invite you back in the fall to elaborate on that.

Senator Rompkey: I wanted to react earlier to Mr. Neumann's response to Senator Doody that provinces would not choose to go ahead with resource development because of equalization. Of course that is true, and we will go ahead with Voisey's Bay, even though we make 20-cent dollars out of it. It will provide some jobs. The question still remains: who gets the jobs? The minister mentioned earlier the Irish situation. I would hope in the fall we can make some comparisons because, with the exception of Labrador, we are an island off the east coast of North America; they are an island off the west coast of Europe. The Atlantic ocean separates us or joins us, whichever perspective one takes. We are

décentralisation par opposition à la centralisation. Nous sommes l'une des fédérations les plus décentralisées au monde.

Le sénateur Bolduc: Légalement parlant.

M. Neumann: Légalement parlant.

Le sénateur Bolduc: Mais si l'on s'en tient aux faits, ce n'est pas vrai.

M. Neumann: C'est moins certain parce que si l'on regarde divers indicateurs de décentralisation, c'est vrai. Tout dépend du degré d'intégration des opérations des gouvernements fédéral et provinciaux. Légalement, et probablement à presque tous les points de vue, nous sommes l'une des fédérations les plus décentralisées au monde. L'Allemagne ou la Suisse le sont peut-être plus ou moins.

Étant donné ce degré de décentralisation, nous devons examiner le rôle qui convient au gouvernement fédéral. Nous devons le faire avec plus de rigueur que nous l'avons fait dernièrement. Nous devons aussi examiner une deuxième question, et c'est le fait que dans une fédération décentralisée, il y a nécessairement des problèmes découlant des différences dans la capacité financière des différentes parties, qu'il faut par conséquent compenser suffisamment. Le fait-on suffisamment à l'heure actuelle? Je sais que le Manitoba sera heureux de voir le Sénat examiner cette question, et il faudrait aussi examiner le degré de décentralisation. Les responsabilités des provinces ont augmenté par rapport à celles du gouvernement fédéral, en ce qui concerne l'exécution de programmes. Il faudrait examiner si ce processus est satisfaisant ou s'il y a lieu de l'accélérer, ou encore de le ralentir et de restaurer le rôle du gouvernement fédéral.

Nous devons voir si le système de transfert compense suffisamment les disparités dans la capacité fiscale. Nous sommes préoccupés au Manitoba, comme dans d'autres provinces, par ce qu'on appelle la «programmation au détail». On a utilisé cette expression pour décrire la façon dont le gouvernement fédéral intervient dans des programmes relativement modestes, mais qui finissent par représenter une activité considérable au fil du temps. Notre plus grande objection dans ce cas, c'est qu'il s'agit de programmes ponctuels, et donc incertains. Où aboutiront ces programmes après un certain temps? Qui les financera? Quelles attentes suscitent-ils? Nous éprouvons une certaine préoccupation de voir des activités de cette nature, plutôt que des programmes à long terme, dont le financement est assuré. Notre ministre en a parlé.

Le président: Nous vous inviterons de nouveau à l'automne pour que vous nous en parliez davantage.

Le sénateur Rompkey: Je voulais dire quelque chose tout à l'heure au sujet de la réponse de M. Neumann au sénateur Doody, quand il a dit que les provinces ne choisiraient pas d'exploiter leurs ressources en raison de la péréquation. C'est évidemment vrai, et nous allons exploiter le gisement de Voisey's Bay, bien que nous n'en retirerons que 20 p. 100 des recettes. Cela créera des emplois. La question n'en reste pas moins de savoir qui obtiendra les emplois. Le ministre a fait allusion tout à l'heure à la situation de l'Irlande. J'espère que nous pourrions à l'automne faire des comparaisons parce que, si l'on fait exception du Labrador, nous sommes aussi une île située au large de la côte est

not dissimilar. We even talk something like them in a language that others do not understand. Taylor is an old Irish name, but he let the Albertans rid him of his accent. They are part of a federation; we are part of a federation. Why have they been successful? Education is part of it. They invested in education. We are not investing in education, mainly because we cannot afford to. Thereby lies the problem. The question is, what are some of the answers? That is what we have to find.

Mr. Neumann: I agree. The benefits of the economic growth have to be used as a way of reducing the reliance on equalization over the longer term. A former secretary of state in the United States said it is easy enough to create jobs, but to create good jobs is difficult. We have to look at that aspect as well. Who is getting the good jobs and whether or not there are equal opportunities for all Canadians to receive good jobs.

The Chairman: Mr. Neumann, you said you have been around finance for a long time. Are you old enough to remember the days when oil and gas revenues in Alberta went up so high that Ontario was on the verge of becoming an equalization recipient province? How will your ten-province standard guard against that?

Mr. Neumann: Yes, I am old enough to remember that, and perhaps an implementation of an Ontario standard to take care of that was considered at the time. Provinces and territories are actively looking at this situation. They have been doing some good work, led by officials in Alberta, New Brunswick and Quebec, to look at ways of smoothing out fluctuations that occur in the equalization program due to natural resource revenues should they all be included in the equalization program. There are ways of smoothing revenues so that the severe spikes and downturns do not destabilize the program. There is some good work going on.

Perhaps it will be ready to share with the Senate if it should proceed on this issue, and the discussion of a ten-province standard is acted on at that time.

The Chairman: There will be another opportunity to deal with the CHST. Some of you have mentioned that you, the provinces collectively, cut a deal with the federal government. The federal government, I think it is fair to say, wanted the issue off the table with an election coming up. The provinces wanted an immediate infusion of cash, so you took the money and ran.

Now you are back demanding changes to the equalization program, citing your costs of education and health. CHST was designed to take care of or to provide for the sharing of the costs of health, welfare and post-secondary education.

de l'Amérique du Nord, alors que l'Irlande est une île au large de la côte ouest de l'Europe. L'océan Atlantique nous sépare ou nous unit, tout dépendant du point de vue où l'on se place. Nous ne sommes pas dissemblables. Nous parlons même un peu comme eux, dans une langue que les autres ne comprennent pas. Taylor est un vieux nom irlandais, mais il a laissé les Albertains lui enlever son accent. Ils font partie d'une fédération et nous faisons partie d'une fédération. Pourquoi ont-ils réussi? L'éducation est une des raisons. On y a investi dans l'éducation. Nous n'investissons pas dans l'éducation, principalement parce que nous ne pouvons pas nous le permettre. C'est là que se trouve le problème. La question est de savoir quelles sont les solutions. C'est ce que nous devons trouver.

M. Neumann: Je suis d'accord. Les avantages de la croissance économique doivent être utilisés de manière à réduire la dépendance face à la péréquation, à long terme. Un ancien secrétaire d'État des États-Unis disait qu'il était assez facile de créer des emplois, mais qu'il était difficile de créer de bons emplois. Nous devons examiner également cet aspect. Il faut voir qui obtient les bons emplois et s'il existe des possibilités égales pour tous les Canadiens d'obtenir de bons emplois.

Le président: Monsieur Neumann, vous avez dit que vous aviez une longue carrière en finances. Êtes-vous assez âgé pour vous souvenir de l'époque où les recettes pétrolières et gazières en Alberta avaient tellement grimpé que l'Ontario a été sur le point de devenir une province bénéficiaire de la péréquation? Comment votre norme pour les 10 provinces protégera-t-elle contre une telle situation?

M. Neumann: Oui, je suis assez vieux pour me souvenir de cela et l'on a peut-être envisagé à ce moment-là de résoudre le problème en mettant en oeuvre une norme pour l'Ontario. Les provinces et les territoires examinent sérieusement cette situation. On a fait du bon travail, sous la direction de fonctionnaires de l'Alberta, du Nouveau-Brunswick et du Québec, pour trouver des moyens d'atténuer les fluctuations qui surviennent dans le programme de péréquation en raison des recettes provenant des ressources naturelles, et l'on s'est demandé si elles devaient toutes être incluses dans le programme de péréquation. Il existe des moyens de répartir également les recettes de manière à éviter que les fluctuations extrêmes ne déstabilisent le programme. Il y a du bon travail qui se fait présentement.

Peut-être que ce groupe sera prêt à faire part de ses résultats au Sénat, s'il devait poursuivre dans ce sens, et si l'on décide d'adopter une norme pour les 10 provinces.

Le président: Il y aura une autre occasion de traiter du TCSPS. Certains d'entre vous ont mentionné que collectivement, les provinces avaient conclu une entente avec le gouvernement fédéral. Je pense qu'il est juste de dire que le gouvernement fédéral voulait que la question soit réglée avant les élections. Les provinces voulaient une infusion immédiate d'argent, alors vous avez pris l'argent sans demander votre reste.

Voilà maintenant que vous revenez exiger des changements au programme de péréquation, en donnant comme raison vos coûts en matière d'éducation et de santé. Le TCSPS était conçu pour assurer le partage des coûts en matière de santé, de bien-être social et d'enseignement postsecondaire.

Did you not miss your opportunity when you went for the short-term fix less than twelve months ago? When will you get another opportunity to deal with these programs under the CHST?

Mr. Neumann: I could answer that, in part. What you call "striking a deal" was an offer from the federal government that was accepted. There was not much negotiation, but it is a fine point. Nonetheless, within that offer is the final two years of the CHST over a five-year program. I understand that by 2003-4 a decision has to be made as to what the levels will be on CHST payments for the subsequent two years.

To answer your question directly, I think it is 2003-4 that the decision has to be made. Whether that is soon enough is moot.

The Chairman: Perhaps you should have cut a longer term deal at the time. Ms Aylward, were you minister of health at the time?

Ms Aylward: I was minister of health at the time.

The Chairman: What did you say to your minister of finance when he came back with that deal?

Ms Aylward: I do not want to put that on the record.

The Chairman: I do not blame you.

Ms Aylward: There were many things happening at the time. I think the point is that every province signed up, even the ones principled enough that had much difficulty with it.

We were not principled. We wanted the money. There was no doubt about it. Everyone took the money. Nobody was so principled that there was a pot of money left behind. That is important for the record.

The other thing is that we were all interested in the equalization aspect. Tomorrow we have a provincial-territorial finance ministers' meeting and we will be talking about CHST again. The per capita piece is problematic for us. Beyond that, we got \$300 million from CHST, and our health care program alone is \$1.4 billion. The situation is not getting better; it is getting worse. Our aging population is there for all to see and the demands are growing. We will be talking about it more.

There are pieces to it that we need to very seriously talk about. We will be talking about it over the next while with my colleagues in finance, as well as equalization. As I said in my opening comments, the stabilization factor for us is the equalization program. We got \$1.1 billion from equalization this year. We need it. If we are to shape and change anything, even a small percentage of that \$1.1 billion will be more beneficial to us than a small percentage of the \$300 million.

Avez-vous laissé passer une occasion, quand vous avez accepté la proposition à court terme il y a moins de 12 mois? Quand aurez-vous une autre occasion de traiter de ces programmes au titre du TCSPS?

M. Neumann: Je peux répondre en partie à cette question. Vous avez parlé de conclure une entente, mais il s'agissait d'une offre du gouvernement fédéral que nous avons acceptée. Il n'y a pas eu tellement de négociations, mais c'est un détail. Néanmoins, cette offre portait sur les deux dernières années d'un programme quinquennal dans le cadre du TCSPS. Je crois que d'ici 2003-2004, il faudra prendre une décision quant au niveau des paiements qui seront faits au titre du TCSPS pendant les deux années suivantes.

Pour répondre franchement à votre question, je crois que la décision doit être prise en 2003-2004. Reste à savoir si cela sera trop tard ou non.

Le président: Vous auriez peut-être dû négocier une entente à plus long terme, à ce moment-là. Madame Aylward, étiez-vous ministre de la Santé à l'époque?

Mme Aylward: J'étais ministre de la Santé à ce moment-là.

Le président: Qu'avez-vous dit à votre ministre des Finances lorsqu'il est revenu avec l'entente?

Mme Aylward: Je préfère ne pas le dire publiquement.

Le président: Je vous comprends.

Mme Aylward: Il y avait beaucoup de choses qui se passaient à l'époque. Toutes les provinces ont signé l'accord, même celles dont les convictions rendaient la chose difficile.

Nous n'avions pas de convictions. Nous voulions l'argent. Un point c'est tout. Tout le monde a pris l'argent. Personne ne nourrissait à ce point des convictions qu'il allait rester un tas d'argent. Il est important de le dire.

L'autre chose, c'est que nous étions tous intéressés par l'aspect de la péréquation. Demain il y aura une réunion des ministres des Finances des provinces et des territoires, et nous allons discuter encore du TCSPS. La question de la formule par habitant nous pose des problèmes. Nous avons reçu 300 millions de dollars du TCSPS, et notre programme de soins de santé nous coûte 1.4 milliard de dollars. La situation ne s'améliore pas non plus; elle empire. Notre population est en train de vieillir, c'est évident, et il y a une augmentation dans la demande. Nous allons en discuter davantage.

Il y a des aspects de l'entente dont il faut absolument discuter. Nous allons en discuter dans un proche avenir avec mes collègues du ministère des Finances, ainsi que de la péréquation. Comme je l'ai dit dans mes propos liminaires, le programme de péréquation est pour nous un facteur de stabilisation. Nous avons reçu 1,1 milliard de dollars cette année du programme de péréquation. Nous en avons besoin. Si nous voulons façonner ou changer quoi que ce soit, même un petit pourcentage de ce 1,1 milliard de dollars nous sera plus utile qu'un petit pourcentage des 300 millions de dollars.

The Chairman: Strategically, you may be making a mistake there. What the federal government answers, when you reproach them for not allowing CHST to grow fast enough or for having inadequate transfers under CHST, is, "Yes, but look at equalization." Perhaps you should focus more on the CHST problem in terms of health, welfare and post-secondary education. That is free advice.

Ms Aylward: I appreciate your advice. We take all advice freely. You must keep in mind the per capita issue for us.

The Chairman: The forecasts are that over the next 25 years — who knows whether it will turn out — Newfoundland and Labrador will lose population year after year.

Ms Aylward: That is true of Atlantic Canada. Nova Scotia is also looking at an aging population.

The Chairman: Their proportion of the overall Canadian population will decline. I thought yours was the only province that, year after year, is forecast to have an absolute decline.

Ms Aylward: It is important, for factual information, to know that we went from having the highest birth rate in the country a decade ago to the lowest. We have a problem with replacing ourselves with respect to the birth rate alone. My family and my husband's family had from 10 to 16 children. That is such an anomaly now. That is one of the main factors. It is not just people packing up and moving out. It is the birth rate.

The Chairman: As a Cape Bretoner who went down the road and got to be an Ontario senator, I have to keep this discussion within civilized bounds.

I thank you very much, minister. Thank you, Mr. Paddon and Mr. Newmann. It is important to get these perspectives on the table, especially with what we hope will be a general study of equalization to take place in the fall.

Colleagues, are you ready to proceed to clause-by-clause consideration of this bill?

Hon. Senators: Yes.

The Chairman: Is it agreed to stand the title?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that this bill be adopted?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that I report this bill at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

Le président: Il se peut que vous fassiez une erreur stratégique ici. Lorsque vous reprochez au gouvernement fédéral de ne pas permettre au TCSPS de croître assez rapidement ou de ne pas transférer suffisamment de fonds par l'entremise du TCSPS, il répond «Oui, mais regardez la péréquation». Peut-être devriez-vous mettre davantage l'accent sur le problème du TCSPS en termes de soins de santé, d'enseignement postsecondaire et d'assistance sociale. C'est un petit conseil que je vous offre.

Mme Aylward: Je vous en remercie. Les conseils sont toujours les bienvenus. Je suis volontiers tout conseil. Mais il faut se rappeler la question de la formule par habitant dans notre cas.

Le président: Selon les prévisions, la population de Terre-Neuve et du Labrador sera en déclin pendant les 25 prochaines années.

Mme Aylward: C'est le cas pour le Canada Atlantique. La population de la Nouvelle-Écosse est également en train de vieillir.

Le président: Ces régions représenteront un plus faible pourcentage de la population générale du Canada. Je croyais que votre province était la seule où on prévoit une baisse absolue de la population, année après année.

Mme Aylward: Il est important de reconnaître qu'il y a dix ans, nous avions le plus haut taux de natalité du pays, maintenant nous avons le plus bas. La natalité à elle seule ne suffit pas à maintenir la population. Ma famille et celle de mon mari avaient entre 10 et 16 enfants. Aujourd'hui, ça serait inouï. Voilà un des facteurs principaux. Il n'y a pas seulement le problème des gens qui font leurs malles et qui partent. Il y a également le taux de natalité.

Le président: Étant un ancien habitant du Cap-Breton qui est devenu sénateur en Ontario, je dois m'assurer que cette discussion demeure civilisée.

Je vous remercie, madame la ministre. Merci également à MM. Paddon et Newmann. Il est important de connaître vos points de vue, surtout dans le contexte de ce qui sera, nous espérons, une étude générale du programme de péréquation qui aura lieu cet automne.

Chers collègues, est-ce que vous êtes prêts à procéder à l'étude article par article de ce projet de loi?

Des voix: Oui.

Le président: Êtes-vous d'accord pour que l'on réserve le titre?

Des voix: Oui.

Le président: L'article 1 est-il adopté?

Des voix: Oui.

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: Oui.

Le président: Ce projet de loi est-il adopté?

Des voix: Oui.

Le président: Êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport de ce projet de loi à la prochaine séance du Sénat?

Des voix: Oui.

The Chairman: Thank you, senators.

We will now go *in camera* for a discussion of the draft report of the committee on the Main Estimates.

The committee continued *in camera*.

Le président: Merci, chers sénateurs.

Nous poursuivons maintenant à huis clos pour discuter du projet de rapport du Comité sur le budget principal des dépenses.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Joan Marie Aylward, Minister of Finance
and President of the Treasury Board, Government of
Newfoundland and Labrador.

L'honorable Joan Marie Aylward, ministre des Finances et
présidente du Conseil du Trésor, gouvernement de
Terre-Neuve et du Labrador.

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Finance of the Government of
Newfoundland and Labrador:*

Terry Paddon, Assistant Deputy Minister, Taxation and Fiscal
Policy.

*From the Department of Finance of the Government of
Manitoba:*

Ron Neumann, Director of Intergovernmental Finance.

*Du ministère des Finances du gouvernement de Terre-Neuve et
du Labrador:*

Terry Paddon, sous-ministre adjoint, Politique fiscale et de
taxation.

Du ministère des Finances du gouvernement du Manitoba:

Ron Neumann, directeur des Finances intergouvernementales.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Tuesday, September 18, 2001

Le mardi 18 septembre 2001

Issue No. 17

Fascicule n° 17

First meeting on:
The role of government in the financing of
deferred maintenance costs in Canada's
post-secondary institutions

Première réunion concernant:
Le rôle du gouvernement vis-à-vis du financement
des frais d'entretien différé dans les établissements
d'enseignement post-secondaire au Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Kinsella
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Mahovlich
Cools	Moore
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Moore substituted for that of the Honourable Senator Finnerty (*September 18, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Kinsella
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Mahovlich
Cools	Moore
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Moore substitué à celui de l'honorable sénateur Finnerty (*le 18 septembre 2001*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, June 13, 2001:

The Honourable Senator Moore moved, seconded by the Honourable Senator Andreychuk:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report on the role of government in the financing of deferred maintenance costs in Canada's post-secondary institutions; and

That the Committee report no later than the 31st day of October, 2001.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 13 juin 2001:

L'honorable sénateur Moore propose, appuyé par l'honorable sénateur Andreychuk,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner pour en faire rapport le rôle du gouvernement vis-à-vis du financement des frais d'entretien différé dans les établissements d'enseignement postsecondaire au Canada; et

Que le Comité fasse rapport au plus tard le 31 octobre 2001.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, September 18, 2001
(20)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:30 a.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Moore, Murray, P.C., Stratton, Tunney (9).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada:

Tom Brzustowski, President.

From the Department of Finance:

John Connell, Senior Chief, Economic Development Policy Division, Economic Development and Corporate Finance Branch;

Susan Peterson, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch;

Barbara Anderson, Director, Federal-Provincial Relations Division;

Stéphane Hardy, Senior Chief, Education, Social Policy Division.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 13, 2001, the committee undertook its examination of the role of government in the financing of deferred maintenance costs in Canada's post-secondary institutions.

Dr. Brzustowski made an opening statement and answered questions from members of the committee.

Ms Peterson made an opening statement and with Mr. Connell answered questions from members of the committee.

At 11:11 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 18 septembre 2001
(20)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Bolduc, Cools, Doody, Ferretti Barth, Moore, Murray, c.p., Stratton et Tunney (9).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada:

Tom Brzustowski, président.

Du ministère des Finances:

John Connell, chef principal, Division de la politique de développement économique, Développement économique et finances intégrées;

Susan Peterson, sous-ministre adjointe, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale;

Barbara Anderson, directrice, Division des relations fédérales-provinciales;

Stéphane Hardy, chef principal de l'Éducation, Division de la politique sociale.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 13 juin 2001, le comité entame son examen du rôle du gouvernement vis-à-vis le financement des frais d'entretien différé dans les établissements d'enseignement postsecondaire au Canada.

M. Brzustowski fait un exposé, puis répond aux questions des membres du comité.

Mme Peterson fait un exposé, puis, avec l'aide de M. Connell, répond aux questions des membres du comité.

À 11 h 11, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tōnu Onu

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, September 18, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to examine the role of government in the financing of deferred maintenance costs in Canada's post-secondary institutions.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Welcome back, colleagues, to our first meeting of the autumn of 2001. We have quite a heavy workload ahead of us in the coming months. I expect the committee will be meeting twice a week every week between now and the Christmas recess. That is just to deal with the two orders of reference that have been sent to us by the Senate, the first of which is the question of financing of deferred maintenance costs at Canadian post-secondary institutions. The second inquiry, which we will begin next month, is on the federal equalization program.

Today we begin our study of the role of government, not the federal government alone, but the role of government in the financing of deferred maintenance costs in Canada's post-secondary institutions. You will know that our friend, Senator Moore, from Nova Scotia, brought this issue to our attention last year. He precipitated a debate in the Senate in which a number of colleagues took part, and this was followed by an order of reference adopted by the Senate in June. We are required as a committee to report to the Senate on this matter by October 31, 2001. The committee's study is based to a large extent on a report entitled, "A Point of No Return: The Urgent Need for Infrastructure Renewal at Canadian Universities." This was prepared by the Canadian Association of University Business Officers, and you will recall that they went so far as to suggest that there is \$3.6 billion in maintenance costs which have been deferred for one reason or another at our post-secondary institutions.

You have received this report, other briefing notes and copies of speeches made by senators in the debate. All this was sent to you during the summer months.

Today we have two sets of witnesses. The first witness is from the Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada, Dr. Thomas Brzustowski, who, a little later this morning, plans on catching an airplane to Sackville, New Brunswick, to speak at Mount Allison University. We wish him well on that, and we will do our best to accommodate him by not keeping him more than 30 to 45 minutes.

I understand you have a brief statement.

Dr. Thomas A. Brzustowski, President, Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada: Mr. Chairman. I look forward to helping in some small way with the committee's mandate. I come to your deliberations from the perspective of the federal funding of research, and I will arrive at the description of a

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 18 septembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner le rôle du gouvernement dans le financement des coûts de l'entretien différé dans les établissements postsecondaires du Canada.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Collègues, je vous souhaite la bienvenue à l'occasion de cette première séance de l'automne 2001. Nous avons un menu plutôt chargé pour les mois à venir. Je m'attends à ce que le comité se réunisse deux fois par semaine d'ici le congé de Noël. Et ce, uniquement pour examiner deux ordres de renvoi que nous a fait parvenir le Sénat. Le premier porte sur la question du financement des coûts de l'entretien différé dans les établissements postsecondaires du Canada. Le second, auquel nous nous attaquerons le mois prochain, porte sur le programme de péréquation fédéral.

Aujourd'hui, nous allons entamer notre étude du rôle du gouvernement — et non seulement du gouvernement fédéral —, dans le financement des coûts de l'entretien différé dans les établissements postsecondaires au Canada. Comme vous le savez, c'est notre ami, le sénateur Moore, de la Nouvelle-Écosse, qui a attiré notre attention sur cette question l'année dernière. Il a suscité un débat au Sénat auquel bon nombre de nos collègues ont pris part, débat qui a été suivi par un ordre de renvoi adopté par le Sénat en juin. Il est demandé au comité de faire rapport au Sénat sur cette question le 31 octobre 2001. Dans une grande mesure, l'étude du comité est fondée sur un rapport intitulé «A Point of no Return: The Urgent Need for Infrastructure Renewal at Canadian Universities», rédigé en anglais par l'Association canadienne du personnel administratif universitaire. Vous vous souviendrez que ses auteurs allaient jusqu'à affirmer que des frais d'entretien de l'ordre de 3,6 milliards de dollars ont été différés pour une raison ou pour une autre dans nos établissements postsecondaires.

Vous avez reçu ce rapport, des notes d'information et des exemplaires des discours prononcés par les sénateurs au cours du débat. Tout cela vous a été envoyé pendant l'été.

Aujourd'hui, nous accueillons deux groupes de témoins. Le premier est M. Thomas Brzustowski, du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada qui, un peu plus tard dans la matinée, doit prendre l'avion pour Sackville, au Nouveau-Brunswick, en vue de prononcer une allocution à l'Université Mount Allison. Nos meilleurs vœux sont avec lui dans cette entreprise et nous ferons de notre mieux pour lui permettre de respecter son horaire en ne le gardant pas plus de 30 à 45 minutes.

Je crois savoir que vous avez une brève déclaration liminaire.

M. Thomas A. Brzustowski, président, Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada: Monsieur le président, je suis heureux d'apporter ma modeste contribution au mandat du comité. J'aborde vos délibérations dans la perspective du financement fédéral de la recherche, et je vous

pressure on the universities that results, among other things, in deferred maintenance.

If you will allow me, I would simply like to move to the diagram in the handout. I will leave it to members to read the text. I would like to deal with this diagram because, if it looks complex, it is. It reflects reality. An element of the funding of research in Canadian universities does exert a pressure on the universities that results in deferred maintenance. There is no denying that. We have broken out in this diagram the various kinds of expenses university research faces and who pays for them.

If we begin quite near the top of the diagram, I have arranged the expenditures so that the costs of people involved in doing research in the universities are more or less on the left, and the tools are more or less on the right.

My own agency, the Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada, invests in people, discoveries and innovation, so I will direct your attention to this part of the diagram with the three arrows pointing from it.

[Translation]

The direct costs of doing the research is paid from NSERC grants.

[English]

We pay for the direct costs of research, that is, the costs that can be traced directly to every research project, and the costs of expendable supplies. These are on the right-hand side under "Operating costs": instruments and the tools, maintenance of the tools, computing, telecommunications, travel and logistics, publication costs, things of that sort. We also pay for the cost of research staff. These might be research associates and dedicated technicians. Their salaries and benefits would be paid for by NSERC.

Finally in this area, I think many would agree, perhaps most importantly, we pay in two ways for the young people, the students who receive an education in the context of research. There are people who apply, are nominated by their universities, and there are direct competitions, personal competitions, for scholarships and fellowships. Then there are those who are appointed by the professors who are the principal investigators, les chercheurs principaux, as their research assistants, and they are therefore paid out of the money that is transferred through our grants.

That is not all we pay for, however. If you move even further to the left, under "Principal Investigators," you will see three numbers, roughly 9,000 professors, whose research we support in universities from coast to coast. That number is growing, and you will see on the front page of the statement why and how. We do not pay any of their salaries except for 160 to 170 people who hold what we call the "industrial research chairs" of NSERC in which the salary is paid for a five-year period.

expliquerai les pressions auxquelles sont soumises les universités à cause, entre autres, des frais d'entretien différé.

Avec votre permission, je vais maintenant passer au diagramme qui figure dans la trousse d'information. Je vais laisser les députés en lire le texte. S'il semble complexe, c'est qu'il l'est. Il reflète la réalité. Un élément du financement de la recherche dans les universités canadiennes exerce des pressions qui débouchent sur des coûts d'entretien différé. Cela est indéniable. Le diagramme présente une ventilation des divers types de dépenses liées à la recherche universitaire et des instances qui les assument.

Si nous commençons au haut du diagramme, vous verrez que j'y ai mis les dépenses. Les coûts liés aux personnes participant à la recherche dans les universités sont plus ou moins sur la gauche, et les outils plus ou moins sur la droite.

Ma propre agence, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada, a pour devise: investir dans les gens, les découvertes et l'innovation. J'attire donc votre attention sur la partie du diagramme d'où partent trois flèches.

[Français]

Les coûts directs liés à la recherche du CRSNG comprennent les subventions.

[Traduction]

Nous assumons les coûts directs de la recherche, c'est-à-dire les coûts qui ont un lien direct avec un projet de recherche, et les coûts du matériel de recherches non réutilisable. Cela se trouve du côté droit, sous la rubrique coûts d'exploitation: les instruments et les outils, la maintenance, l'informatique, les télécommunications, les déplacements et la logistique, les coûts de publication et cetera. Nous assumons également le coût du personnel de recherche. Il peut s'agir d'assistants à la recherche ou de techniciens à plein temps. Leurs rémunérations et avantages sociaux sont payés par le CRSNG.

Et enfin, dans ce domaine dont beaucoup d'entre vous conviendront qu'il est peut-être le plus important, nous subventionnons de deux façons les jeunes, les étudiants qui acquièrent une formation dans le domaine de la recherche. Il s'agit de personnes qui présentent leur candidature ou qui sont nommées par leurs universités. Il y a des concours directs, des concours individuels pour l'obtention de bourses et de postes de chargés d'études. Il y a aussi ceux et celles qui sont nommés assistants de recherche par leurs professeurs qui sont aussi chercheurs principaux. Par conséquent, ils sont aussi rémunérés à même l'argent versé par l'entremise de nos subventions.

Cependant, ce n'est pas tout. Un petit plus à gauche, sous la rubrique "chercheurs principaux", vous pouvez lire trois chiffres, soit environ 9 000 professeurs dont nous appuyons la recherche dans les universités d'un océan à l'autre. Ce nombre va croissant et à la première page de mon mémoire j'explique pourquoi et comment. Nous ne payons aucun de ces salaires, si ce n'est pour les 160 à 170 personnes qui sont titulaires de ce que nous appelons les «chaires de recherche industrielle» du CRSNG. Dans ces cas, nous leur versons une rémunération sur une période de cinq ans.

You will see there that the Canada Research Chairs, a new program started several years ago, will be supporting about 900 people, as professors in science and engineering, out of a total of 2,000.

Most of the researchers in our universities — that is, the professors who conduct research, supervise graduate students and use their research knowledge to keep their undergraduate courses alive — do not have their salaries paid by NSERC. They depend for their salaries on the operating budgets of the universities, which derive from provincial grants and tuition fees paid by students.

That deals with the left side of the diagram.

Under “Tools,” we have something new and something very important in this country, namely, the large research infrastructure.

[Translation]

These are dedicated facilities and big equipment.

[English]

These are the dedicated facilities and the big equipment that the Canada Foundation for Innovation helps fund. CFI pays 40 per cent of the capital costs; universities must find the other 60 per cent. Except for a recent injection of some money into the CFI budget for operating some of this equipment that was installed after a particular date, the universities must operate what CFI puts in on their own.

We have a small program, also described in the handout, called “Major Facilities Access” which provides access to some of these large facilities, but it is quite insubstantial by comparison. We are talking here about an operating cost that conservatively might be estimated at 10 per cent per year of the capital costs and one that does not include amortization. We are talking about billions of dollars worth of research infrastructure that CFI will put in. Universities are coming to realize that they have a real challenge in funding the operating costs.

My last point comes closest to the committee’s mandate, namely, that the university facilities and services that are acquired in order to be in the business of doing research are not paid by anyone explicitly. The universities are on their own in funding these so-called “indirect costs,” which are quite substantial. They are the costs for the library, for providing service laboratories, and for having animal facilities that must meet standards mandated through the Canadian Council on Animal Care, as well as the costs involved for the computer network, electronics, and other shops. This is hugely important. On a visit to St. FX last year, we discovered that in some cases, because there was no electronics technician on the campus or in the department who could help, when general pieces of equipment needed service maintenance, it either required a technician to be brought in from Halifax at close

Comme vous pouvez le voir, le Programme des chaires de recherche du Canada, un programme nouveau lancé il y a quelques années, permettra de venir en aide à quelque 900 personnes, professeurs de sciences et de génie, sur un total de 2 000.

La plupart des chercheurs oeuvrant dans nos universités — c’est-à-dire les professeurs qui effectuent la recherche, supervisent des étudiants de deuxième cycle et tirent parti de leurs connaissances du domaine de la recherche pour alimenter leurs cours universitaires — ne sont pas rémunérés par le Conseil. Leur salaire provient du budget d’exploitation des universités, lesquels sont alimentés par les subventions provinciales et les frais de scolarité versés par les étudiants.

Voilà qui met fin au côté gauche du diagramme.

Sous la rubrique «Outils», on retrouve un élément nouveau et très important pour notre pays, soit une vaste infrastructure de recherche.

[Français]

Ce sont les installations spécialisées, ce sont les gros appareils.

[Traduction]

Il s’agit d’installations spécialisées et de gros appareils majeurs que la Fondation canadienne pour l’innovation (FCI) contribue à financer. La Fondation assume 40 p. 100 des dépenses en immobilisations; les universités doivent trouver elles-mêmes les 60 p. 100 qui restent. Sauf pour une injection récente d’argent dans le budget de la Fondation pour subventionner une partie de l’équipement installé après une date en particulier, les universités doivent se débrouiller seules avec l’argent fourni par la Fondation.

Nous avons aussi un programme modeste dont le titre exact, «Programme des subventions d’accès aux installations majeures», figure dans la trousse d’information. Il offre accès à certaines de ces grandes installations, mais il est plutôt négligeable en comparaison avec les autres. Nous parlons en l’occurrence de coûts d’exploitation qui peuvent être estimés prudemment à 10 p. 100 par année des coûts en immobilisations, et cela ne comprend même pas l’amortissement. Par ailleurs, la Fondation pour l’innovation investit des milliards de dollars dans l’infrastructure de recherche. Les universités commencent à se rendre compte qu’elles doivent relever un véritable défi pour financer les coûts d’exploitation.

Mon dernier point se rapproche davantage du mandat du comité, soit les installations et services universitaires dont l’acquisition est nécessaire pour faire de la recherche mais qui ne sont payés par personne en particulier. Les universités sont laissées à elles-mêmes pour ce qui est de financer ces prétendus «coûts indirects», qui sont assez substantiels. Ils comprennent, entre autres, les coûts liés aux bibliothèques, aux laboratoires et aux installations pour les animaux qui doivent être conformes aux normes du Conseil canadien de la protection des animaux, ainsi que les coûts associés au réseau informatique, à l’atelier d’électronique et à d’autres ateliers. Cela revêt une importance capitale. Lors d’une visite à l’Université Saint-François-Xavier l’an dernier, nous avons constaté que dans certains cas, en l’absence d’un technicien en électronique sur le campus ou au

to \$1,000 a day, or the equipment had to be shipped to another city if there was no distributor in Halifax and no service available there. Quite apart from finding the money, the equipment was not available to them for a month at least, and this did not involve specialized equipment. This is the sort of issue that is very difficult to manage if one does not have the budgetary capacity to provide for some of these indirect costs in-house, that is, the service technicians and the workshops. In addition, you must have insurance, accounting and legal capacities. Research administration must meet the requirements for accountability in the use of these public funds that the Government of Canada imposes through agencies such as ours. Also, there must be an ethics review when the research involves human subjects and environmental assessments under the Environmental Assessment Act when that is required. Reports must follow the practices in the authorization of expenditure and records must be available for spot checks. All of that costs money. These are the indirect costs.

I have to resort to second-hand statements here. This is the area that universities tell us exerts such a pressure on them, among other areas, that one of their responses is to defer maintenance on physical plant. If the building can be used safely it will be used, but it will not be brought up to the standards, perhaps, that are needed. It will not be maintained well enough.

This is a complex picture. One thinks that the federal government is funding research through the agencies. Yes, it is, but it is not funding it alone. The provinces are partners through the operating grants to the universities, and sometimes even more directly in the funding of infrastructure in partnership with CFL. The students are partners because their tuition fees help pay for the time of the principal investigators. Ultimately, however, the universities are in the position of having to juggle all of this and make their ends meet.

I will stop right there, Mr. Chairman. If I could offer help by answering your questions, I would be delighted to do so.

The Chairman: Thank you, Mr. Brzustowski. Senator Moore was the instigator of this study. I will therefore turn to him to open questioning.

Senator Moore: Welcome, doctor. I do not know where to start here. You have raised many aspects of this matter in your presentation. When you talked about NSERC paying the direct costs of research, you mentioned the Canada Research Chairs. How do you fund those? Are those on a matching basis? Do the institutions have to match funds?

Dr. Brzustowski: Not for the Canada Research Chairs program. The institutions receive \$100,000 a year for the junior chairs — that is, the so-called “tier two” chairs — \$200,000 a

département, lorsque des pièces d'équipement courant avaient besoin d'entretien, soit on faisait venir un technicien de Halifax, au coût de 1 000 \$ par jour environ, soit on expédiait l'équipement en question dans une autre ville s'il n'y avait pas de distributeur à Halifax ou s'il n'y avait pas de services disponibles sur place. En plus de devoir trouver l'argent, l'université était privée de l'équipement pendant au moins un mois, et ce n'était même pas de l'équipement spécialisé. C'est le genre de problèmes qu'il est très difficile à gérer en l'absence d'un budget convenable pour assumer certains de ces coûts internes indirects, soit les techniciens de service et les ateliers. En outre, il faut payer des assurances ainsi que des services juridiques et comptables. L'administration de la recherche doit également se soumettre aux exigences que le gouvernement du Canada impose à des agences comme la nôtre en matière de responsabilisation pour ce qui est de l'usage de ces fonds publics. En outre, une analyse éthique doit avoir lieu lorsque la recherche met en cause des êtres humains et il faut parfois procéder à une évaluation environnementale lorsque l'exige la Loi sur les évaluations environnementales. Des rapports doivent faire suite aux pratiques d'autorisation de dépenses et il faut que les dossiers puissent être disponibles pour des vérifications ponctuelles. Tout cela coûte de l'argent. Voilà pour les coûts indirects.

En l'occurrence, je dois me fier à des déclarations de seconde main. C'est dans ce domaine, entre autres, que les universités sont soumises à une telle pression que la solution qu'elles ont privilégiée a été de différer l'entretien de leurs immeubles. Si on peut s'en servir en toute sécurité, on le fera, mais on ne fera rien pour les rendre conformes à des normes supérieures qui sont peut-être nécessaires. Leur entretien laissera à désirer.

C'est un dossier complexe. On pense que le gouvernement fédéral finance la recherche par le biais des agences compétentes. C'est vrai, mais il n'est pas le seul bailleur de fonds. Les provinces sont ses partenaires par le biais des subventions d'exploitation qu'elles versent aux universités et parfois, elles contribuent encore plus directement au financement de l'infrastructure en partenariat avec la FCI. Les étudiants sont également des partenaires puisque leurs frais de scolarité servent à payer les chercheurs principaux. Au bout du compte, cependant, ce sont les universités qui doivent jongler avec tout cela et s'arranger pour joindre les deux bouts.

Je vais m'arrêter ici, monsieur le président. Si je peux vous être aider en répondant à vos questions, je le ferai volontiers.

Le président: Merci, monsieur Brzustowski. Le sénateur Moore a été l'instigateur de cette étude. Je vais donc lui demander de lancer la période de questions.

Le sénateur Moore: Bienvenue, monsieur. Je ne sais pas par où commencer. Vous avez soulevé de nombreux aspects de cette question dans votre exposé. Lorsque vous avez dit que le CRSNG payait les coûts directs de la recherche, vous avez mentionné le Programme des chaires de recherche du Canada. Comment ce programme est-il financé? Selon un système de réciprocité? Les établissements doivent-ils fournir des fonds de contrepartie?

M. Brzustowski: Pas pour le Programme des chaires de recherche du Canada. Les établissements reçoivent 100 000 \$ par an pour un professeur agrégé — ceux qu'on appelle les titulaires

year for the so-called "tier one" chairs or the senior chairs. There is no requirement to match. What we hear from universities is that their range of responses is very broad across the country. Some universities put in additional funds to help the chair holders get started in research; other universities draw a lot of that money to help with the indirect costs for research across the whole university. It is very variable across the country. The universities were given that freedom in the design of that program.

Senator Moore: You mentioned the Canada Foundation for Innovation. Approximately 40 per cent comes from federal government funding and 60 per cent from the universities?

Dr. Brzustowski: That is correct. About 60 per cent comes from partners, whoever they might be. Sometimes those partners turn out to be the provincial governments that match exactly the federal funding. Sometimes the university itself dips into its endowment funds and its fundraising campaigns to provide some of that funding. Sometimes, as I understand it, even federal agencies such as ACOA take a hand in helping to provide the remaining 60 per cent.

Senator Moore: This is not directly on the point, Mr. Chairman, but I think all these things are interrelated.

What happens with the smaller schools who do not have the corporate partners in their neighbourhoods or who do not have the endowments? How do they participate?

Dr. Brzustowski: That is a real challenge. It is a challenge that we have been hearing at NSERC about our own programs, in which we provide money in partnership with industry. There is not an absence of that in Atlantic Canada specifically. However, if there are no industries in the area, then finding industrial partners is very difficult. There is no question about that.

At NSERC, we were very concerned when the issue was first raised in connection with the distribution of Canada chairs. Our senior management team visited 11 universities in Atlantic Canada. I was part of a group that visited five universities — the other group visited six — to find out what the problems were. We then went to Manitoba and to Saskatchewan in the fall of that year to visit five universities there. There is no single reason why universities are where they are. The difficult case is that of a small university that, because it feels it can contribute to local development, economic and social development, has now decided to get into research without a previous history of it.

They may not have graduate programs and therefore they have no access to our graduate funding. There may be no industry in the area. They cannot find industrial partners. This is difficult because they also find it hard to attract faculty members who would see that as a place to conduct their careers if they have aspirations to do research. They must bootstrap themselves. Our

de chaire de la catégorie 1. On n'exige pas de fonds de contrepartie. D'après ce que nous disent les universités, les réactions varient énormément. Certaines investissent des fonds supplémentaires pour aider les titulaires de chaire à se lancer dans la recherche. D'autres se servent d'une bonne partie de cet argent pour financer les coûts indirects de la recherche pour l'ensemble de l'université. Cela varie énormément d'un bout à l'autre du pays. Le programme a été conçu de façon à donner aux universités carte blanche en la matière.

Le sénateur Moore: Vous avez parlé de la Fondation canadienne pour l'innovation. Environ 40 p. 100 de son financement provient du gouvernement fédéral et 60 p. 100 des universités, n'est-ce pas?

M. Brzustowski: C'est exact. Environ 60 p. 100 provient de divers partenaires, quels qu'ils soient. Parfois, ces partenaires sont les gouvernements provinciaux qui fournissent exactement la même somme que le gouvernement fédéral. Parfois, les universités elles-mêmes puisent dans leurs fonds de dotation et font des collectes de fonds pour recueillir une partie du financement. D'après ce que j'ai compris, il arrive même parfois que des agences fédérales comme l'APECA donne un coup de main pour trouver les 60 p. 100 qui restent.

Le sénateur Moore: Ce n'est pas une réponse directe à ma question, monsieur le président, mais je conçois que toutes ces choses sont inter-reliées.

Que se passe-t-il dans le cas des petits établissements qui n'ont pas de partenaires corporatifs dans leur voisinage ou qui n'ont pas de fonds de dotation? Comment participent-ils?

M. Brzustowski: C'est un véritable défi. C'est un problème épineux qui a souvent été évoqué au CRSNG au sujet de nos propres programmes, lesquels permettent le versement d'argent en partenariat avec l'industrie. D'ailleurs l'absence de partenaires ne touche pas seulement le Canada atlantique. Cela dit, s'il n'y a pas d'industries dans le secteur, il est très difficile de trouver des partenaires industriels. Cela ne fait aucun doute.

Au CRSNG, lorsque la question a d'abord été soulevée en rapport avec la répartition des chaires au Canada, cela nous a énormément inquiétés. Notre équipe de la haute direction a visité 11 universités au Canada atlantique. Je faisais partie d'un groupe qui s'est rendu dans cinq universités — l'autre groupe en a visitées six — pour se familiariser avec leurs problèmes. Nous nous sommes ensuite rendus au Manitoba et en Saskatchewan à l'automne de la même année pour visiter cinq universités de cette région. Il n'y a pas une seule raison qui fait que les universités en sont là. Il existe un problème lorsqu'une petite université qui, parce qu'elle juge que cela peut constituer un apport au développement économique et social local, décide de se lancer dorénavant dans la recherche sans avoir d'antécédents dans ce domaine.

Si elle n'a pas de programme de deuxième cycle, elle n'aura donc pas accès à notre financement à cet égard. Il n'y a peut-être pas d'industries dans la région, ce qui l'empêchera de trouver de trouver des partenaires industriels. Elle aura aussi du mal à attirer des professeurs qui considéreront cet établissement comme un lieu où ils voudront faire carrière s'ils aspirent à faire de la recherche.

program of providing research support in laboratories for selected undergraduates is one of the biggest assistances to the small universities.

However, one also sees universities that at one time had a far better research reputation than they do today. Why? The intellectual capacity remains. The capacity to be productive has declined. Budget cuts have eliminated technicians in laboratories. There is a university in the Prairies that at one time was one of our leading research universities. Its faculty of science has lost every single technician.

Senator Moore: Where have they gone?

Dr. Brzustowski: They were allowed to take early retirement because the university needed to make budget cuts over the years due to provincial funding decisions.

Senator Moore: Was it a function of the facilities as well?

Dr. Brzustowski: It is a function of the facilities now. The facilities are decaying because the technicians are not there. It is a vicious circle. It is very tough.

Senator Moore: How do we break that circle?

Dr. Brzustowski: We break it by recognizing the problems and making targeted investments. The problems are different in different universities. We do not expect suddenly that these institutions will win those funds in the national competitions for research funds. It would not do them any good anyway because they do not have the capacity to fund the indirect costs. They must have targeted funds for a number of years. They will demonstrate that their greatest need is for technicians; therefore, the money can be used for that. If the greatest need is to improve this building and build a modern workshop, the money can be used for that. If the greatest need is to attract a couple of young faculty members, give them money to get started and the promise of a career. The money can be spent this way. What is needed is targeted funding, perceptively used.

One must balance, on the one hand, the requirements for accountability — accountability in the spending of public funds — but, on the other hand, the ability to be discerning in providing money for what is needed, rather than making the universities fit into some program that does not really meet their needs. This is what we need to do.

It is easy to say that, senator. That is our diagnosis after visiting 16 universities that have had problems. It is easier to say than do, obviously.

Senator Moore: It is easier to say than do. It is difficult to observe and to study this matter without looking at the universities that we have across the country and the tremendous range of endowments and abilities to participate in funding programs that are available. It is quite a chicken and egg thing. If you do not have the funds, you do not attract the researchers, you do not

De tels établissements doivent tout faire tout seuls. Le programme du Conseil en vertu duquel nous fournissons un appui à la recherche en laboratoire pour des étudiants choisis du deuxième cycle est l'une des meilleures formes d'aide pour les petites universités.

Par ailleurs, on voit aussi des universités qui jouissaient à une époque d'une meilleure réputation qu'aujourd'hui. Pourquoi? La capacité intellectuelle est la même. C'est la capacité de production qui a décliné. Les compressions budgétaires ont entraîné la suppression des techniciens de laboratoire. Il y a dans les Prairies une université qui, à une époque, était parmi les quatre meilleures universités de recherche au pays. Depuis, sa faculté des sciences a perdu tous ses techniciens.

Le sénateur Moore: Où sont-ils allés?

M. Brzustowski: On leur a permis de prendre une retraite précoce parce que l'université a dû faire des compressions budgétaires au fil des années suite aux décisions de financement du gouvernement provincial.

Le sénateur Moore: Cela avait-il un rapport avec les installations également?

M. Brzustowski: Les installations sont en cause maintenant. Elles se dégradent parce que les techniciens ne sont pas là pour y voir. C'est un cercle vicieux. C'est très dur.

Le sénateur Moore: Comment briser ce cercle vicieux?

M. Brzustowski: En reconnaissant les problèmes et en ciblant nos investissements. Les problèmes diffèrent selon les universités. Nous ne nous attendons pas à ce que soudainement, ces établissements se méritent des fonds de recherche dans le contexte de compétitions nationales. D'ailleurs, cela ne leur serait d'aucune utilité étant donné qu'ils n'ont pas la capacité de financer les coûts indirects. Ils doivent recevoir des fonds ciblés pendant un certain nombre d'années. S'ils font la preuve que c'est de techniciens dont ils ont le plus besoin, l'argent peut servir à cette fin. S'ils ont surtout besoin d'améliorer leurs immeubles et de construire un atelier moderne, l'argent peut servir pour cela. S'ils ont surtout besoin d'attirer un ou deux jeunes professeurs en leur offrant un bon salaire et la perspective d'une carrière intéressante, l'argent peut servir à cela aussi. Il faut donc que le financement soit ciblé et utilisé de façon judicieuse.

Il faut mettre dans la balance d'une part, les exigences de la responsabilisation — la transparence concernant l'usage de fonds publics — et d'autre part, l'investissement judicieux de l'argent là où on en a besoin, au lieu de forcer les universités à s'adapter à un programme qui ne répond pas vraiment à leurs besoins. Voilà ce qu'il faut faire.

C'est facile à dire, sénateur. Voilà notre diagnostic après avoir visité ces universités qui ont des problèmes. Comme je le disais, c'est évidemment plus facile à dire qu'à faire.

Le sénateur Moore: C'est plus facile à dire qu'à faire, en effet. Il est difficile d'étudier cette question sans examiner les universités disséminées un peu partout au pays et la grande variété des fonds de dotation et des capacités à participer aux programmes de financement qui sont disponibles. C'est un peu comme la question de l'oeuf et de la poule. Si l'on n'a pas

attract the professors, you do not attract the good students. They cannot all go to the major cities in the country and they cannot all go to the United States. We do not want that to happen.

I think of my own region, and as a senator that is part of my responsibility. In Atlantic Canada we have 17 universities.

Senator Stratton: Why?

Senator Moore: We are good at teaching people. We have been doing it for hundreds of years.

Senator Stratton: My question always comes down to, why 17? What is the population of Atlantic Canada?

Senator Moore: Shall I respond to the honourable senator's question?

The Chairman: Be my guest, Senator Moore.

Senator Moore: I will finish up with the previous item first and then I will come to Senator Stratton's question.

This is the situation: We are educating a huge percentage of the university students from across the country, including some from out West, but we are not getting, in any sense of fairness, the appropriate participation. We are not able to participate in the funding programs, all of which exacerbates the matter of the accumulated deferred maintenance.

Dr. Brzustowski: May I differ with you in one particular? I think you will be happy that I differ with you on this. You mentioned that the universities are not able to attract good students.

Senator Moore: I am not saying that we do not have good students. I am saying that this circle, if it is not broken, could lead to a reduction in the quality of teachers, researchers and students.

Dr. Brzustowski: It may be that the students will lead the way out of the vicious circle. Our experience has been that universities, even those that do not have graduate programs, do not have access to funds for graduate student support, do expose their best students to serious research experiences in laboratories over the summer. Some of that undergraduate research is sufficiently good that it is actually published. Our program, called the Undergraduate Student Research Award, is in fact targeted at the small universities to assist in that. These people are superb candidates for graduate study. It so happens there is graduate study available elsewhere if those universities do not have graduate programs, but if some of these universities collectively decided to open graduate programs, they would have first-rate graduate student candidates on the spot.

This is not unique to Canada. Some of the best of the New England small colleges, the arts and science colleges, produce

suffisamment de fonds, on ne peut attirer les chercheurs, les professeurs et les bons élèves. Ils ne peuvent pas tous aller dans les grandes villes du pays et ils ne peuvent pas tous aller aux États-Unis. Nous ne voulons pas que cela se produise.

Je pense à ma propre région et en tant que sénateur, il est de mon devoir, entre autres, de la représenter. Dans le Canada Atlantique, on compte 17 universités.

Le sénateur Stratton: Pourquoi?

Le sénateur Moore: Nous sommes doués pour l'enseignement. Nous oeuvrons dans ce domaine depuis des centaines d'années.

Le sénateur Stratton: Je voulais savoir pourquoi il y en a 17? Quelle est la population du Canada Atlantique?

Le sénateur Moore: Devrais-je répondre à la question de l'honorable sénateur?

Le président: Allez-y, sénateur Moore.

Le sénateur Moore: Je vais en finir avec la question précédente et ensuite, je répondrai à celle du sénateur Stratton.

Voilà la situation. Nous assumons l'éducation d'un fort pourcentage des étudiants de niveau universitaire du pays, y compris certains de l'Ouest, mais sur le plan de l'équité, nous n'obtenons pas le degré de participation approprié. Nous ne sommes pas en mesure de participer à des programmes de financement, ce qui aggrave encore plus le problème de l'entretien différé.

M. Brzustowski: Puis-je exprimer mon désaccord avec vous sur une chose en particulier? Je pense que vous serez heureux que je ne sois pas d'accord avec vous à ce sujet. Vous avez mentionné que les universités ne sont pas en mesure d'attirer de bons étudiants.

Le sénateur Moore: Je ne dis pas que nous n'avons pas de bons étudiants. Simplement, si ce cercle vicieux n'est pas brisé, il pourrait déboucher sur une réduction de la qualité des enseignants, des chercheurs et des étudiants.

M. Brzustowski: Ce sera sans doute les étudiants qui paveront la voie vers une solution. D'après notre expérience, les universités, même celles qui n'ont pas de programmes de deuxième cycle et qui n'ont pas accès aux fonds réservés à ce niveau, font en sorte d'offrir des expériences de recherche en laboratoire enrichissantes à leurs meilleurs étudiants pendant l'été. Certaines des recherches menées par des étudiants de premier cycle sont en fait suffisamment valables pour être publiées. Notre programme de Bourses de recherche pour les étudiants de premier cycle vise précisément à aider les petites universités à cet égard. Ces étudiants sont d'excellents candidats pour des études de deuxième cycle. Il arrive qu'il y ait des programmes de deuxième cycle disponibles ailleurs si les universités en question n'en ont pas, mais si certaines de ces universités décidaient collectivement d'élargir leurs programmes de deuxième cycle, ils auraient sur-le-champ toute une brochette de candidats du premier cycle de très haute volée.

La situation n'est pas propre au Canada. Certains des meilleurs petits collèges de la Nouvelle-Angleterre, des collèges

superb candidates for graduate studies in the research universities of the United States. It is an exact comparison.

Senator Moore: With respect to indirect costs, I assume by that you mean deferred maintenance?

Dr. Brzustowski: I would include maintenance; deferred being the accumulation of decisions.

Senator Moore: Exactly. When NSERC decides to award funds, is there a percentage allocated for facilities and ongoing maintenance of those facilities? You said in your remarks that universities are on their own.

Dr. Brzustowski: They are, and it is worse than that. The answer is no. In fact, on the first phase, you will see that we are able to give 39 per cent of what people request. We have a fragmented research funding system in this country, and compared to the United States, for example, we provide far less money.

In the United States, the National Science Foundation would provide for all of the indirect costs. They would provide the salaries of the professors, who are the principal investigators, for at least two months in the summer, and they would do it all from one source. They would either accept the proposal and fund it almost totally, or not accept it. We have this fragmented approach, which has resulted in a difficult situation.

Senator Moore: I understand that in the United States, the funding for facilities and indirect costs can be anywhere from 15 to 115 per cent, and it averages out to 50, 60 per cent.

Dr. Brzustowski: Absolutely.

Senator Moore: I view those people as competition for our teachers, for our researchers and for our students, so perhaps we need to get away from this fragmented approach and try to address the situation in a different manner.

Dr. Brzustowski: If one addresses that within the current budgets, without providing new money, then obviously a smaller percentage of people would be funded and the chances that the small universities will surge ahead in that are pretty slim. That is why I come back to the point about targeted investments, recognizing their specific needs and allowing them to compete much more successfully in the national competitions.

By the way, that is what the universities are asking for. They do not ask us to lower the standards for them. They do not. The intellectual capacity is there. The ability to be productive is lacking.

The Chairman: Senator Moore, I am concerned about the witness's schedule. Perhaps we can come back to you.

Senator Banks: Following up on what you just said and the question that Senator Moore asked, would we, in your candid and personal view, be better off right now to solve the problem by assuming there is not much more money available — which at the moment, given events, might be the case — and spreading the butter less thinly? Would we be better off doing fewer little projects that are not properly funded, reducing the number of

d'humanités et de sciences, produisent de superbes candidats aux études de deuxième cycle dans les universités de recherche des États-Unis. C'est une comparaison exacte.

Le sénateur Moore: Pour ce qui est des coûts indirects, je suppose que vous entendez par là l'entretien différé?

M. Brzustowski: J'englobe l'entretien; le fait qu'il soit différé découle de décisions successives.

Le sénateur Moore: Tout à fait. Lorsque le CRSNG décide d'octroyer des fonds, y a-t-il un pourcentage alloué aux installations et à leur entretien permanent? Vous avez dit dans votre déclaration que les universités devaient se débrouiller seules.

M. Brzustowski: C'est juste, et même encore pire que cela. La réponse est non. En fait, au cours de la première phase, nous serons en mesure de fournir aux candidats reçus 39 p. 100 de ce qu'ils ont demandé. Le système du financement de la recherche est fragmenté au Canada et, comparativement aux États-Unis, par exemple, nous y consacrons beaucoup moins d'argent.

Aux États-Unis, la National Science Foundation financerait l'ensemble des coûts indirects. Elle paierait le salaire des professeurs, pendant à tout le moins les deux mois de l'été, et l'argent proviendrait d'une source unique. Soit que la Fondation accepte une proposition et qu'elle la finance presque entièrement, soit qu'elle la rejette. Ici, nous avons une approche fragmentée qui a créé une situation difficile.

Le sénateur Moore: Je crois savoir qu'aux États-Unis, le financement destiné aux installations et aux coûts indirects peut aller de 15 à 115 p. 100, avec une moyenne de 50 ou 60 p. 100.

M. Brzustowski: Absolument.

Le sénateur Moore: Je considère que cette instance livre concurrence pour nos enseignants, nos chercheurs et nos étudiants. Par conséquent, nous aurions intérêt à abandonner cette approche fragmentée et à essayer de régler le problème de façon différente.

M. Brzustowski: Si l'on essaie de régler le problème dans les limites des budgets actuels, sans débloquer de nouveaux fonds, il est évident qu'un plus petit pourcentage de gens pourront être financés et les chances des petites universités de s'en sortir seront plutôt minces. Voilà pourquoi je reviens à mon argument au sujet des investissements ciblés; il faut reconnaître leurs besoins spécifiques et leur permettre de réussir beaucoup mieux dans les compétitions nationales.

Soit dit en passant, c'est ce que souhaitent les universités. Elles ne nous demandent pas d'abaisser nos normes pour elles. Pas du tout. La capacité intellectuelle est là. C'est la capacité de production qui fait défaut.

Le président: Sénateur Moore, je me fais du souci au sujet de l'horaire du témoin. Nous pourrions peut-être vous revenir.

Le sénateur Banks: Pour faire suite à ce que vous venez de dire et à la question posée par le sénateur Moore, à votre avis — et soyez franc —, n'aurions-nous pas intérêt à résoudre le problème en prenant comme hypothèse de base qu'il n'y aura pas tellement plus d'argent disponible — ce qui, pour l'heure, compte tenu des événements, risque de bien d'être le cas —, et de moins se disperser? Ne serait-il pas préférable de s'attacher à un plus

research projects, and fund each of them better? Would it be better to reduce the numbers of things that are going on and specialize?

To put the question in another way, if there were not more money available, would we do a better job of dispensing funds by restricting the things on which we require that it be spent?

Dr. Brzustowski: I will answer that and I will be candid. This is my personal opinion. We need two things: We need a strong base of well-educated people and a large number of faculty members active in research so that they are capable of teaching people who understand today's science and today's technology, not just because of the new knowledge they will create in Canada, but because that gives us access to new knowledge from around the world. That requires the base. Above that base, what we need is a strategy. A strategy that I like, that I think is the only one that makes sense, I label "strategic leapfrogging." Do not try to catch up on all fronts by providing more money for everything that we do so that we do a little more of it a little faster, a little better. Rather, accept the fact that in some areas, we are not at the leading edge, but we are sufficiently good that a targeted investment will take us to the leading edge. That would be my answer — a strong base across the country, and that does include those targeted investments into smaller universities. Beyond building that base, with strategic leapfrogging, making tough decisions about where we have the potential to leap ahead of the competition, we should invest in a targeted way in our best areas. This idea did not originate with me. The strategy of Genome Canada is precisely that.

Senator Banks: To take that as an example, there are some products of this research — I hesitate to use the word "products," but sometimes they are products of one kind or another — in which the university retains an ongoing, proprietary and residual interest. To what extent does that return any of the research's expenses to the university?

Dr. Brzustowski: Again, I will give a candid opinion and I will paint with a broad brush. At this point, that activity is only sufficiently developed in Canada on the average to pay the costs of administering the research offices. What matters is that "invented in Canada" should mean "made in Canada," if the invention came out of publicly funded research.

This is the case with those short-term research projects where industry is a partner and comes to the table with its own money. Our experience is that a dollar of NSERC funds in our research projects attracts \$1.70 of industry money, and that \$2.70 is spent at the university. If it puts money on the table, industry will use the results more quickly.

petit nombre de projets qui ne sont pas financés adéquatement; autrement dit, de réduire le nombre de projets de recherche et de financer chacun d'eux plus généreusement? Serait-il plus utile de restreindre le nombre de projets et de se spécialiser?

Pour formuler la question autrement, s'il n'y a pas davantage d'argent disponible, ne serait-il pas plus rentable de distribuer les fonds en restreignant les projets qui peuvent en bénéficier?

M. Brzustowski: Je vais répondre sans détour. Voici mon opinion personnelle. Il nous faut deux choses: nous avons besoin d'un vaste bassin de personnes hautement scolarisées et d'un grand nombre de professeurs d'université actifs dans le domaine de la recherche qui sont capables d'enseigner à des gens qui comprennent la science et la technologie d'aujourd'hui non seulement parce qu'ils créeront un nouveau savoir au Canada, mais parce qu'ils nous donneront accès à de nouvelles connaissances provenant de partout dans le monde. Nous avons besoin d'une telle base. Au-delà de cela, il faut élaborer une stratégie. Il y a une stratégie que j'aime bien et qui, à mon avis, est la seule qui est logique. Je l'appelle le «saute-mouton stratégique». Il ne faut pas essayer de faire du rattrapage sur tous les fronts en injectant davantage d'argent dans tous nos domaines d'activités pour que nous puissions avancer un petit peu mieux et un petit peu plus vite. Il faut plutôt accepter le fait que dans certains domaines, nous ne sommes pas à la fine pointe, mais que nous sommes suffisamment compétents pour qu'un investissement ciblé nous permette de franchir ce pas. Ce serait ma réponse: un bassin solide dans tout le pays, et cela englobe des investissements ciblés vers les petites universités. Une fois ce bassin acquis, il faut faire du dépassement stratégique, c'est-à-dire déterminer dans quel domaine nous avons la possibilité de dépasser la concurrence. Ce sera là une décision difficile, mais nous devrions vraiment investir de façon ciblée dans les domaines où nous sommes les meilleurs. Cette idée n'est pas de moi. C'est précisément la stratégie de Génome Canada.

Le sénateur Banks: Pour donner un exemple, il y a certains produits de cette recherche — j'hésite à employer le terme «produits» mais parfois il s'agit de produits d'un genre ou l'autre — à l'égard desquels l'université conserve un intérêt de propriétaire permanent et résiduel. Dans quelle mesure ce rendement permet-il de payer les dépenses de recherche de l'université?

M. Brzustowski: Encore une fois, je parlerai franchement et je n'irai pas par quatre chemins. À ce stade-ci, cette activité a uniquement une portée suffisante au Canada pour payer en moyenne les coûts d'administration des bureaux de recherche. Ce qui importe, c'est que la formule «inventé au Canada» veuille dire «fabriqué au Canada», si l'invention est le fruit de recherches financées par l'État.

C'est le cas de projets de recherche à court terme où l'industrie fournit un partenaire qui arrive à la table avec son propre argent. D'après notre expérience, chaque dollar de financement du Conseil attire 1,70 \$ des milieux industriels, et ce 2,70 \$ est dépensé à l'université. Si l'industrie apporte davantage d'argent au moulin, elle pourra utiliser les résultats plus rapidement.

The longer-term results of basic research that can make huge changes and produce radical innovations in the way we do things take time. Many of these innovations should not be commercialized. They should be in the public domain for all the good reasons. However, some of them should be commercialized to provide the feedback to the economy that creates the tax revenues that pay for this stuff.

The main goal should be new economic activity, new jobs, industries and companies. It should not be to get revenue back into the universities. The perspective becomes quite distorted if the whole object of the exercise is for the university to retain control and to seek relief from its budgetary problems in trying to commercialize the results of some of its research. That should be done by the private sector for the benefit of the economy as a whole. Realistically, that is the only thing possible, because the people who know much more about this than I do say that the private investment required to take a proven idea out of a research lab and turn it into a successful product in the market is many times greater than the public investment in doing the research in the first place. In addition, the private investors take on all the risks of failure to reach the market or failure in the market.

I do not see that as a solution, but I see it as a hugely important activity for the nation.

Senator Banks: With most stories, there is side A and side B, and the truth is somewhere else. Do you have any sense that if the cavalry came charging over the hill with bags of money, that we would be rewarding imprudent management?

Dr. Brzustowski: I do not think so. That would not come spontaneously. Do not forget, researchers are people who are at their best when they do what they are trained to do: research. They very often do not understand the financial structure of their own universities. If the university obtained additional funds, they would have to be serious about managing the money. The money would not be suddenly distributed as a new source of research funds. It would have to be targeted to solving the problems that existing research funds create. Those problems are all listed and include issues such as insufficient technicians and deferred maintenance. If this were seen as a windfall for researchers to suddenly do more of what they were doing before, the whole point would be missed and the problem would not be solved, no matter how much money you put in.

Senator Stratton: It behoves those of us sitting around this table to perhaps ask some difficult questions. When I think of post-secondary education, part of the problem I see is that we have a population of 30 million people spread unevenly across the country. As an example, 40 years ago, Manitoba had one university and a college; it now has three universities with community colleges in a population of 1 million people. It becomes very difficult to support that kind of infrastructure with that kind of population base. That was my question to Senator

Les résultats à long terme de la recherche fondamentale, qui sont susceptibles de déboucher sur des changements considérables et de produire des innovations spectaculaires dans notre façon de faire les choses, prennent du temps. Un grand nombre de ces innovations ne devraient pas être commercialisées. Elles devraient rester dans le domaine public pour toutes sortes de bonnes raisons. Cependant, certaines d'entre elles devraient être commercialisées afin d'alimenter l'économie qui crée les recettes fiscales permettant de financer ces efforts.

L'objectif principal devrait être une nouvelle activité économique, de nouveaux emplois, de nouveaux secteurs et entreprises. Ça ne devrait pas être de réinjecter les revenus dans les universités. On fausse carrément les choses si l'objet ultime de l'exercice est de permettre aux universités de conserver le contrôle sur la recherche et de tenter de résoudre ses problèmes budgétaires au moyen de la commercialisation des résultats d'une partie de ces recherches. Cela devrait être l'apanage du secteur privé pour le plus grand bien de l'ensemble de l'économie. En fait, c'est la seule option possible étant donné que les personnes qui s'y connaissent beaucoup mieux que moi affirment que l'investissement privé nécessaire pour prendre une idée qui a passé avec succès le test de la recherche en laboratoire et la transformer en un produit populaire sur le marché dépasse de loin l'investissement public consacré à la recherche en premier lieu. En outre, les investisseurs privés assument tous les risques de l'échec de la mise en marché ou de la pénétration du marché.

Je ne considère pas cela comme une solution, mais comme une activité extrêmement importante pour la nation.

Le sénateur Banks: Comme dans tous les domaines, il y a deux versions, et la vérité est quelque part ailleurs. Avez-vous le sentiment que si la cavalerie se pointait chargée de sacs d'or, nous récompenserions une gestion imprudente?

M. Brzustowski: Je ne le pense pas. Cela ne se ferait pas spontanément. N'oubliez pas que les chercheurs sont des gens qui donnent le meilleur d'eux-mêmes lorsqu'ils font ce pour quoi ils ont été formés, soit la recherche. Très souvent, ils ne comprennent pas la structure financière de leur propre université. Si les universités obtenaient des fonds supplémentaires, elles devraient en faire une gestion sérieuse. L'argent ne serait pas soudainement distribué en tant que nouvelle source de fonds de recherche. Il devrait viser à résoudre les problèmes créés par les fonds de recherche actuels. Ces problèmes, il y en a toute une liste, notamment la pénurie de techniciens et l'entretien différé. Si cela était perçu comme une manne pour que les chercheurs fassent simplement plus dans la même veine qu'avant, on aurait raté le coche et le problème ne serait toujours pas résolu, peu importe la somme investie.

Le sénateur Stratton: Il est du devoir de ceux qui siègent autour de cette table de poser certaines questions difficiles. Lorsque je songe à l'éducation postsecondaire, je considère qu'une partie du problème tient au fait que nous avons une population de 30 millions d'habitants répartis inégalement sur le territoire. Par exemple, il y a 40 ans, le Manitoba avait une université et un collège; à l'heure actuelle, elle compte trois universités et de nombreux collèges communautaires pour une population d'un million d'habitants. Il devient très difficile

Moore: If there are 17 universities in the four Atlantic provinces, that is a pretty high ratio when you think about it.

We must ask ourselves a question, and it follows from what Senator Banks has stated. Perhaps there must be a rationalization that, as you have said, targets rather than continues to expand. I know that in Manitoba they are talking about developing another university of the north. I really am amazed at that kind of thinking, not that it is inappropriate for the folks up there, but simply because of the cost.

In British Columbia, Prince George has a university of the north. One starts to wonder. It is relatively easy to create new bodies, but when you talk to anyone in the universities, and in any other venues like that, for example, symphony orchestras or the ballet, it becomes clear that as soon as you create an infrastructure, you must support it from there to eternity.

It is extremely difficult and it is of serious concern to me. Despite our small population base, we continue to create more and more institutions. That puts a severe strain on the situation.

Would you care to respond to that?

Dr. Brzustowski: You are posing a difficult question, senator.

Senator Stratton: Yes, I am, but I think it has to be posed.

Dr. Brzustowski: I hope you will be satisfied with my opinions as an individual because these are not issues that the council has considered.

I think we make too much of the fact that our population is small. Thirty-one million is not a small population. It is dispersed, and not all the distances are in the West. I can tell you that from personal experience.

The fact is, some of the things we are talking about do not depend on the size of the country. Sweden's population is 2 million smaller than Ontario's, and it has some superbly equipped scientific institutions. Their only drawback is that there are not enough people in them.

Ultimately, what matters in universities is the average number of students facing the average professor. We cannot increase that beyond a certain number and still maintain an effective education system that contains a component of social interaction. It must do that. People must have the chance to test out ideas on one another.

If you say that number has to be 20 or 25, I say that it is closer to 25 in this country than 20. When the universities were saying they were in a crisis, it was 16, but now it is much closer to 24. Once you have that situation, then what are the costs of either aggregating that number into small units in big universities or exclusive units in very small universities? I have not seen a study of that, but I suspect that the cost is not huge. The important

d'appuyer ce genre d'infrastructure avec le bassin démographique qui est le nôtre. C'était là le sens de ma question au sénateur Moore: s'il y a 17 universités dans les quatre provinces de l'Atlantique, quand on y pense, c'est un ratio assez élevé.

Il faut se poser une question qui fait d'ailleurs suite aux propos du sénateur Banks. Peut-être qu'une rationalisation s'impose et qu'on devrait, comme vous l'avez dit, adopter une approche ciblée plutôt que de continuer à prendre de l'expansion. Je sais qu'au Manitoba, on envisage de construire une autre université dans le Nord. Je suis absolument abasourdi devant une telle perspective, non pas que cela ne serait pas utile pour les citoyens de la région septentrionale, mais simplement en raison du coût.

En Colombie-Britannique, Prince George est le site de l'université dans le Nord. Il y a lieu de s'interroger. Il est relativement facile de créer de nouvelles instances, mais lorsqu'on s'entretient avec des représentants des universités ou de tout autre domaine du genre, par exemple des orchestres symphoniques ou des troupes de ballet, il devient évident que dès qu'on crée une infrastructure, on est obligé de l'appuyer indéfiniment.

C'est un grave problème qui me préoccupe sérieusement. En dépit de notre faible bassin de population, nous continuons de créer de plus en plus d'établissements. Cela impose de sérieuses contraintes.

Voulez-vous répondre à cela?

M. Brzustowski: Vous posez une question difficile, sénateur.

Le sénateur Stratton: Oui, je le sais, mais j'estime qu'elle doit être posée.

M. Brzustowski: J'espère que vous vous satisferez de mon opinion personnelle, car ce ne sont pas là des questions que le Conseil a examinées.

Je pense que nous accordons trop d'importance à la petite taille de notre population. Trente millions d'habitants, ce n'est pas rien. Notre population est dispersée, mais ce n'est pas que dans l'Ouest qu'il y a d'énormes distances. Je peux vous le dire d'expérience.

Le fait est que certaines des problèmes dont nous discutons n'ont rien à voir avec la taille de notre pays. La Suède, qui compte 2 millions d'habitants de moins que l'Ontario, peut compter sur des établissements scientifiques dotés d'équipement dernier cri. Le seul inconvénient, c'est qu'ils n'abritent suffisamment de chercheurs.

Au bout du compte, l'important dans les universités, c'est le nombre moyen d'élèves par rapport au nombre moyen de professeurs. Nous ne pouvons pas aller au-delà d'un certain nombre et continuer à maintenir un système d'éducation efficace qui permette un élément d'interaction sociale. Or, l'université doit offrir cela. Les gens doivent avoir la possibilité d'échanger des idées.

Si vous dites que ce nombre doit être de 20 ou 25, je dis qu'il avoisine plutôt 25 que 20 au Canada. Lorsque les universités affirmaient vivre une crise, ce nombre s'élevait à 16, mais aujourd'hui il est beaucoup plus près de 24. Combien coûte le fait de créer de petites unités dans les grandes universités ou des unités exclusives dans les très petites universités? Je n'ai lu aucune étude sur le sujet, mais je présume que le coût n'est pas

point is getting the young people in certain numbers into the classroom. Whether you do that in a very large university but still maintain quality through relatively small class sizes, or whether you do it in the smaller institutions, depends a lot on local choice and local culture.

You mentioned British Columbia. I have been informed that one of the effects of creating the University of Northern British Columbia in Prince George is that, contrary to the expectation that this should be the "university of the north," it is in fact meeting the needs of people from the southern parts of the province where the spaces are in short supply.

I would have to know a lot more about local details before I could answer the question.

I have visited the University of Winnipeg and the University of Manitoba several times. I see places full of young people getting an education. I do not see places sitting empty with infrastructure being paid for and not used.

These are very difficult issues. The way the system has evolved in this country, we deal with the kind of question I just addressed separately from the issue of research and working at the intellectual frontiers.

The Chairman: Thank you, Dr. Brzustowski. Bon voyage.

Our next group of witnesses is from the Department of Finance. We greatly appreciate their attendance and their willingness, as always, to help us in our work. I do not suppose they are here because the federal government wants to take full ownership of this problem. Perhaps they wish to leave an entirely contrary impression with us.

Senators, our principal witness today is well-known to all of you from her previous appearances at this committee. I refer to Susan Peterson, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch.

Ms Peterson, I invite to you introduce your colleagues and to make your opening statement.

Ms Susan Peterson, Assistant Deputy Minister, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance: Mr. Chairman, with me today are Barbara Anderson, Director of Federal-Provincial Fiscal Relations; Stéphane Hardy, who is part of the Social Policy Branch of the Department of Finance and who has been working on the education issue in particular; and John Connell, who is from the economic development part of the Department of Finance. Mr. Connell has worked closely on some of the new initiatives that the federal government has taken with respect to research efforts.

Mr. Chairman, I very much appreciate your invitation to join you again today. Your committee is inquiring into deferred maintenance costs in Canada's post-secondary education institutions. Of course, post-secondary education is fundamentally a provincial responsibility. It is provincial governments that decide how much funding they will provide to these institutions in this country for their ongoing operations, including deferred maintenance.

énorme. L'important, c'est de créer des classes comptant un certain nombre de jeunes. Que vous fassiez cela dans les très grandes universités, où vous conserveriez un enseignement de qualité grâce à des classes assez petites, ou que vous le fassiez dans les petites institutions, c'est en grande partie une question de choix et de culture locale.

Vous avez parlé de la Colombie-Britannique. On m'a expliqué que l'Université du nord de la Colombie-Britannique à Prince George, qui devait être une «université pour le nord», répond en fait aux besoins des habitants du sud de la province où l'on manque de places dans les universités.

Il faudrait que je connaisse davantage de détails liés à la région avant de pouvoir répondre à la question.

J'ai visité les universités de Winnipeg et du Manitoba à plusieurs reprises. J'ai vu des salles de classe remplies de jeunes. Je n'ai pas vu de places inoccupées dans des établissements qu'on est en train de payer et qui ne servent pas.

Ce sont là des questions très difficiles. En raison de la façon dont le système a évolué au pays, nous sommes maintenant confrontés au type d'enjeux que j'ai abordé en plus de la question de la recherche et du travail dans un milieu intellectuel.

Le président: Merci, M. Brzustowski. Bon voyage.

Notre prochain groupe de témoins provient du ministère des Finances. Comme toujours, nous lui sommes reconnaissants d'être venu et de bien vouloir nous aider dans notre travail. Je ne crois pas qu'il soit ici parce que le gouvernement fédéral veut s'approprier le problème. Peut-être veut-il nous donner une impression tout à fait contraire.

Sénateurs, vous connaissez bien notre principal témoin, car elle a déjà comparu devant le comité. Il s'agit de Susan Peterson, sous-ministre adjointe à la Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale.

Madame Peterson, je vous invite à présenter vos collègues et à formuler vos observations préliminaires.

Mme Susan Peterson, sous-ministre adjointe, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances: Monsieur le président, je suis accompagné aujourd'hui de Barbara Anderson, directrice de la division des relations fédérales-provinciales; de Stéphane Hardy, qui fait partie de la Division de la politique sociale du ministère et qui travaille en particulier au dossier de l'éducation; et de John Connell, du secteur du ministère consacré au développement économique. M. Connell a participé de près aux nouvelles initiatives que le gouvernement fédéral a mises en oeuvre dans le domaine de la recherche.

Monsieur le président, je vous salue gré de l'invitation que vous m'avez lancée. Le comité fait enquête sur le report des coûts d'entretien des établissements canadiens d'enseignement postsecondaire. Bien entendu, l'enseignement postsecondaire est fondamentalement une responsabilité provinciale. Ce sont les provinces qui déterminent le financement des établissements d'enseignement postsecondaire afin de leur permettre de poursuivre leurs activités, y compris l'entretien différé.

However, it is certainly true that the federal government does play a significant role with respect to post-secondary education, notably through its transfers to provinces and territories, through investments in research, and through programs to ensure post-secondary education is widely accessible to qualified Canadians everywhere, regardless of their income.

The Department of Finance is responsible for administering the major federal transfers to provinces and territories. I understand that is why you have invited me here today.

The funds that the federal government transfers to the provinces and territories each year are significant. This year, the three major transfer programs will amount to approximately \$45 billion. To give you a sense of what this means to the provinces, it make up about 18 per cent of Alberta's revenues, at one end of the scale, and about 43 per cent of Nova Scotia's revenues at the other end. The territories stand apart from the provinces. In the three territories, federal transfers make up 72 per cent of Yukon's revenues, 78 per cent of the Northwest Territories' revenues, and 95 per cent of Nunavut's revenues.

Given their magnitude, these transfers obviously support many different provincial programs and services. They ensure the provinces have the financial capacity to provide Canadians, wherever they live, with reasonably comparable levels of public services.

Having heard some of the remarks of the previous witness, I would like to point out that these transfers to provinces and territories create a big difference between Canada and the United States. There is nothing equivalent in the U.S. Thus, when one looks at how universities are funded in the United States and what they get through their research institutions and what have you, we could add that up. However, these major transfers to provinces and territories in Canada have no equivalent in the United States.

[Translation]

The federal government provides most of its transfers to provinces and territories through three large programs: first, the Canada Health and Social Transfer (CHST), which was created in 1996.

The CHST is a block fund intended to support health care, social assistance, social services, early childhood development and post-secondary education. Under the structure of this block fund, provinces are entirely free to choose how they will allocate their CHST money.

Transfers under the CHST are made in two forms: cash and tax transfers. This year, the CHST will provide \$34.0 billion to provincial and territorial governments — \$18.3 billion in cash and an estimated \$15.7 billion in tax points.

Toutefois, il est tout à fait vrai que le gouvernement fédéral joue un rôle important dans l'enseignement postsecondaire, notamment grâce aux transferts qu'il verse aux provinces et aux territoires; grâce aux investissements dans la recherche; et grâce à des programmes visant à assurer que l'enseignement postsecondaire soit largement accessible aux Canadiens admissibles de toutes les régions du pays, peu importe leur revenu.

Le ministère des Finances est responsable de l'administration des principaux transferts fédéraux aux provinces et aux territoires. Je crois savoir que c'est la raison pour laquelle vous m'avez invitée.

Les fonds que le gouvernement fédéral transfère aux provinces et aux territoires chaque année sont importants. Cette année, les trois principaux transferts s'élèveront à approximativement 45 milliards de dollars. À titre indicatif, ces transferts représentent environ 18 p. 100 des recettes de l'Alberta et jusqu'à 43 p. 100 de celles de la Nouvelle-Écosse. La situation des trois territoires est exceptionnelle. Les transferts fédéraux représentent 72 p. 100 des recettes du Yukon, 78 p. 100 de celles des Territoires du Nord-Ouest et 95 p. 100 de celles du Nunavut.

Compte tenu de leur importance, ces transferts contribuent évidemment au financement de nombreux programmes et services provinciaux. Ils assurent que les provinces ont la capacité financière d'offrir aux Canadiens, peu importe où ils résident, des services publics raisonnablement comparables.

Pour faire suite à certaines des observations formulées par le dernier témoin, je tiens à souligner que les transferts aux provinces et aux territoires créent une grande différence entre le Canada et nos voisins du sud. Il n'existe aucun équivalent aux États-Unis. Nous pourrions faire la somme du financement que reçoivent les universités américaines et des fonds qu'elles obtiennent des institutions de recherche, mais il demeure que les principaux transferts aux provinces et aux territoires n'ont aucun équivalent aux États-Unis.

[Français]

Le gouvernement fédéral effectue la majeure partie de ses transferts aux provinces et aux territoires dans le cadre de trois grands programmes: premièrement, le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, le TCSPS, qui a été établi en 1996.

Le TCSPS est un mécanisme global visant le financement des soins de santé, de l'aide sociale, des services sociaux, du développement de la petite enfance et de l'enseignement postsecondaire. Selon la structure de ce mécanisme de financement global, les provinces sont entièrement libres de déterminer l'affectation des transferts qu'elles reçoivent dans le cadre du TCSPS.

Les transferts effectués dans le cadre du TCSPS prennent deux formes: des transferts en espèces et des transferts de points d'impôt. Cette année, le TCSPS assurera aux provinces et aux territoires 34 milliards de dollars, soit 18,3 milliards de dollars en espèces et environ 15,7 milliards de dollars en points d'impôt.

A bit of history might be useful here. One of the CHST's predecessor programs was Established Programs Financing, or EPF.

Like the CHST, EPF was a block fund which took the form of a cash transfer and tax transfer. Unlike the CHST, however, EPF legislation notionally earmarked how much money would go to health care — 70 per cent— and how much would go to post-secondary education — 30 per cent.

I say "notionally earmarked" because even under EPF, provinces were free to allocate the federal transfers according to their own priorities. The notional allocation reflected the distribution of federal funds for post-secondary education and health care when EPF was introduced in 1977.

[English]

When the Canada Health and Social Transfer came into effect in 1996, federal transfers for post-secondary education and health care, as well as the funding for social assistance and social services under the Canada Assistance Plan, were rolled into this new program. The important thing is that under the CHST, there is no notional amount allocated for any specific sector. As I indicated earlier, provinces can spend the money they receive according to their own individual priorities. This approach is part and parcel of the maturing of the fiscal relations between the two orders of government in the Canadian federation.

The second major transfer program is equalization. I have been before you before to discuss that and I know that you will be studying it in more depth at a later date.

In brief, equalization ensures that the less prosperous provinces have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation. As you know, seven provinces currently qualify for equalization payments. These payments, too, are unconditional. Provinces can spend them as they see fit. This year, the seven eligible provinces will receive payments under this program totalling approximately \$10.6 billion.

The third major federal transfer program is designed specifically to support the territories and is known as territorial formula financing. It ensures that territorial governments can provide services to their residents, recognizing the higher costs of providing such services in the North. This year, these payments to Canada's three territories will total \$1.5 billion. Again, the territories can use these funds as they see fit.

Together, these transfer programs constitute the primary financial instrument through which the federal government contributes to the ongoing support of the post-secondary education sector and its institutions.

The picture of federal support for higher education is far from complete if one looks only at these transfers. These general transfers are supplemented in several ways by federal programs

Il serait utile, ici, de revenir en arrière. L'un des programmes remplacés par le TCSPS était le Financement des programmes établis ou FPE.

Comme le TCSPS, le FPE était un mécanisme de financement global prévoyant des transferts en espèces et des transferts de points d'impôt. Contrairement au TCSPS, la législation régissant le FPE prévoyait l'affectation théorique des transferts aux soins de santé, 70 p. 100, et à l'enseignement postsecondaire, 30 p. 100.

Je parle d'« affectation théorique » parce qu'en vertu du FPE, les provinces étaient libres d'affecter les transferts fédéraux selon leurs propres priorités. L'affectation théorique reflétait la répartition des fonds fédéraux à l'enseignement postsecondaire et aux soins de santé lors de l'instauration du FPE en 1977.

[Traduction]

Lorsque le TCSPS est entré en vigueur en 1996, les transferts fédéraux au titre de l'enseignement postsecondaire et des soins de santé, ainsi que le financement de l'aide sociale et des services sociaux en vertu du Régime d'assistance publique du Canada, ont été inclus dans le nouveau programme. L'élément important c'est qu'en vertu du TCSPS, il n'y a pas de montant théorique affecté à un secteur en particulier. Comme je l'ai indiqué, les provinces peuvent dépenser les sommes qu'elles reçoivent selon leurs propres priorités. Cette approche fait partie intégrante de l'arrivée à maturité des relations financières entre les deux ordres de gouvernement dans la fédération canadienne.

Le deuxième programme fédéral de transfert en importance est le Programme de péréquation. J'ai déjà comparu devant vous pour en discuter et je sais que vous l'étudierez plus en profondeur plus tard.

En bref, le Programme de péréquation assure que les provinces moins prospères disposent de recettes suffisantes pour offrir des services publics raisonnablement comparables à des niveaux d'imposition raisonnablement comparables. Comme vous le savez, sept provinces sont actuellement admissibles à recevoir des paiements de péréquation. Ces paiements sont inconditionnels. Les provinces peuvent les dépenser à leur guise. Cette année, les sept provinces admissibles recevront dans le cadre de ce programme des paiements totalisant environ 10,6 milliards de dollars.

Le troisième programme fédéral de transfert en importance s'adresse plus particulièrement aux territoires. Il s'agit de la Formule de financement des territoires. Elle assure que les gouvernements territoriaux peuvent offrir des services à leurs résidents, compte tenu des coûts plus élevés de la prestation de ces services dans les régions nordiques. Cette année, les paiements aux trois territoires totaliseront 1,5 milliard de dollars. Les territoires peuvent utiliser ces fonds à leur guise.

Globalement, ces programmes de transfert constituent les principaux instruments financiers par lesquels le gouvernement fédéral contribue au financement du secteur de l'enseignement postsecondaire et de ses institutions.

Si l'on ne s'arrête qu'à ces transferts, on n'obtient pas une vue d'ensemble complète de l'aide que consent le gouvernement fédéral au titre de l'enseignement supérieur. D'autres éléments

and instruments closely targeted to post-secondary education and to research. These targeted programs are important in understanding the full role that the federal government plays in post-secondary education, and therefore I want to mention them today.

First, I would like to outline the long-standing role of the federal government in promoting access to higher education for Canadians. The Canada Student Loans Program was introduced as far back as 1964. It has played a very significant role for almost 40 years in helping young people with the cost of their education. This year, it is providing \$1.7 billion in loans to nearly 400,000 students in Canada. In 1998, the program was expanded to include Canada study grants. Students with dependants who have financial needs in excess of the maximum loans available can now receive grants of up to \$3,000. Last year, nearly 65,000 students were awarded these grants and they totalled close to \$100 million. At the same time, in 1998, a number of measures were put in place to help graduates who encounter difficulty in repaying Canada student loans.

Perhaps the most significant among recent initiatives is the Canada Education Savings Grant. To assist families in saving for their children's higher education, the government adds to the amounts that families put into Registered Education Savings Plans each year. The grant is equal to 20 per cent on amounts up to \$2,000, or \$400 a year.

This grant is proving to be a great success. Before it was introduced in 1998, there were approximately 700,000 RESPs in the country, representing \$2.4 billion. As of September 2000, a very short time later, the number has increased to 1.6 million RESPs, representing \$6.7 billion. You can see that in a very short time, there has been nearly a threefold increase in funds being set aside by families specifically for the higher education of their children.

I will mention also Canada Millennium Scholarships, which were introduced in 1998. They also help to make higher education affordable. They provide about 90,000 needy students each year with scholarships averaging \$3,000. This directly reduces the debt that they would otherwise incur.

I would like to turn to investments in research at universities.

[Translation]

The federal government also has a long-standing role in supporting the research role of Canada's post-secondary institutions. I would like to speak to this now.

First, there are the three federal granting councils that support research: the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC), created in 1977; the Natural Sciences and Engineering Research Council (NSERC), created in 1978; and the Canadian Institutes of Health Research (CIHR), created in 2000.

s'ajoutent à ces transferts généraux, soit les programmes et les instruments fédéraux visant étroitement l'enseignement postsecondaire et la recherche. Ces programmes sont importants pour comprendre le rôle que joue le gouvernement fédéral. C'est pourquoi je veux en parler aujourd'hui.

J'aimerais d'abord exposer le rôle que le gouvernement fédéral joue depuis longtemps dans la promotion de l'accès des Canadiens à l'enseignement supérieur. Le Programme canadien de prêts aux étudiants a été instauré en 1964. Il joue un rôle très important depuis près de 40 ans, aidant les jeunes à assumer les coûts de leurs études. Cette année, dans le cadre de ce programme, des prêts de 1,7 milliard de dollars sont consentis à près de 400 000 étudiants. En 1998, le Programme a été élargi grâce à l'instauration des Subventions canadiennes pour études. Les étudiants ayant des personnes à charge et dont les besoins financiers dépassent le maximum des prêts consentis peuvent maintenant recevoir des subventions pouvant aller jusqu'à 3 000 \$. L'an dernier, près de 65 000 étudiants ont obtenu des subventions canadiennes pour études totalisant 100 millions de dollars. En même temps, en 1998, un certain nombre de mesures ont été mises en place pour aider les diplômés qui ont de la difficulté à rembourser leurs prêts étudiants.

La plus importante de ces mesures est peut-être la Subvention canadienne pour l'épargne-études. Pour aider les familles à épargner pour payer les études supérieures de leurs enfants, le gouvernement ajoute aux montants que les familles placent dans des régimes enregistrés d'épargne-études chaque année. La subvention équivaut à 20 p. 100 des montants, à concurrence de 2 000 \$, ou de 400 \$ chaque année.

Cette subvention s'avère un énorme succès. Avant son instauration en 1998, on comptait environ 700 000 REEE au pays, représentant 2,4 milliards de dollars. En septembre 2000, soit très peu de temps après, ce nombre était passé à 1,6 million de dollars, ce qui représente 6,7 milliards de dollars. Très rapidement, les fonds épargnés par les familles pour payer les études supérieures de leurs enfants ont presque triplé.

Je vais aussi mentionner le Programme des bourses d'études canadiennes du millénaire, instauré en 1998, qui aide aussi à rendre l'enseignement supérieur abordable. Plus de 90 000 étudiants dans le besoin reçoivent chaque année des bourses d'études de 3 000 dollars en moyenne, ce qui réduit directement la dette qu'ils auraient par ailleurs à assumer.

Je vais maintenant aborder le sujet de l'investissement dans la recherche universitaire.

[Français]

Le gouvernement fédéral joue aussi un rôle depuis longtemps dans le soutien du rôle de recherche des établissements d'enseignement postsecondaires canadiens. J'aimerais traiter de ce sujet maintenant.

Premièrement, les trois conseils subventionnaires fédéraux soutiennent la recherche: le Conseil de recherches en sciences sociales, créé en 1977; le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, créé en 1978; et les Instituts de recherche en santé du Canada, créés en 2000.

The granting councils are the principal source of government funding for researchers in Canada's universities, community colleges and research hospitals. Their budgets have been increased significantly since the recent period of fiscal consolidation. Today, the budgets of the granting councils total over \$1 billion per annum.

In addition to the granting councils, the government has recently put in place new instruments to support and promote research. In 1997, the Canada Foundation for Innovation was created. It is an arm's-length foundation with a mandate to fund research infrastructure and equipment in universities, research hospitals, community colleges and other research institutes. The government has invested a total of \$3.2 billion in the CFI.

[English]

Most recently, in the 2000 budget, the government announced the creation of the Canada research chairs.

This program is designed to help universities attract and retain world-leading researchers and to build a critical mass of research excellence in Canada. Funded at \$900 million over five years, this program will support about 2,000 chairs throughout Canada's universities. You can see that the federal government has recently found innovative ways of helping research in this country.

This completes my opening remarks, Mr. Chairman. As you can see, the federal government plays a significant and a multi-faceted role in supporting higher education in the country. It transfers large sums to the provinces. It promotes equality of opportunity by helping to ensure that financial barriers do not stand in the way of as many Canadians as possible benefiting from higher education. It plays a very active role in supporting the research function of our universities.

The Chairman: Thank you, Ms Peterson. You have properly drawn our attention to the block-funding concept that exists under CHST and existed also under EPF to a lesser extent. When Dr. Brzustowski was here from the Natural Sciences and Engineering Research Council, you perhaps heard him advocate targeted grants from the federal government to universities. His concept was that the government or its agencies would say to one university, "You need to beef up your research capacity in this or that area," and to another university, "You need to improve your physical facilities in this or that area, and here is money to do so." That is far from the block-funding concept that we have been discussing. Can you think of any constitutional reason why agencies such as NSERC could not engage in that kind of targeted funding direct to universities?

Ms Peterson: The federal government, in its role in supporting research in universities, has worked through third parties, in effect through the granting councils, which have a system of peer review for all the requests they get for grants. The federal government

Les conseils subventionnaires sont les principales sources de financement gouvernemental des chercheurs des universités, des collèges communautaires et des hôpitaux de recherche. Leurs budgets ont sensiblement augmenté depuis la récente période de redressement des finances. À l'heure actuelle, les budgets des conseils subventionnaires totalisent plus de 1 milliard de dollars par année.

En plus des conseils subventionnaires, le gouvernement a récemment mis en place de nouveaux instruments pour soutenir et favoriser la recherche. En 1997, la Fondation canadienne pour l'innovation a été créée. Il s'agit d'une fondation indépendante ayant pour mandat de financer l'infrastructure de recherche et l'équipement des universités, des hôpitaux de recherche, des collèges communautaires et d'autres établissements de recherche. Au total, le gouvernement a maintenant investi 3,2 milliards de dollars dans la Fondation canadienne pour l'innovation.

[Traduction]

Plus récemment, dans le budget de 2000, le gouvernement a annoncé la création des chaires de recherche du Canada.

Ce programme vise à aider les universités à attirer et à maintenir en poste des chercheurs de classe mondiale et à mettre en place une masse critique d'excellence en recherche au Canada. Bénéficiant d'un financement de 900 millions de dollars sur cinq ans, ce programme permettra la création d'environ 2 000 chaires dans les universités canadiennes. Vous voyez que le gouvernement fédéral a trouvé récemment des façons novatrices d'aider la recherche au pays.

Voici que se terminent mes observations préliminaires, monsieur le président. Comme vous pouvez le constater, le gouvernement fédéral joue un rôle important, de diverses façons, dans le financement de l'enseignement supérieur. Il transfère des sommes importantes aux provinces. Il favorise l'égalité des chances en contribuant à assurer que des obstacles financiers n'empêchent pas le plus grand nombre possible de Canadiens de tirer profit de l'enseignement supérieur. Et il joue un rôle dans le financement de la recherche dans nos universités.

Le président: Merci, madame Peterson. Vous avez su attirer notre attention sur le concept du financement global qui existe dans le cadre du TCSPS et qui existait aussi dans une moindre mesure dans le cadre du FPE. Vous avez peut-être entendu plus tôt M. Brzustowski, du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, préconiser l'attribution aux universités de subventions fédérales ciblées. Comme il l'a expliqué, le principe est que le gouvernement fédéral, ou des organismes fédéraux, signalerait aux universités les domaines de recherche auxquels elles devraient consacrer davantage d'efforts ou les installations matérielles qu'elles devraient améliorer et il leur fournirait les fonds nécessaires. Ce principe est loin du mécanisme de financement global dont nous discutons. Pouvez-vous penser à des raisons pour lesquelles des organismes fédéraux, comme le CRSNG, ne pourraient pas participer à ce type de financement ciblé?

Mme Peterson: Le gouvernement fédéral, dans le cadre du soutien qu'il apporte à la recherche universitaire, s'en remet à des tiers, en fait aux conseils subventionnaires, qui disposent d'un système d'examen par les pairs de toutes les demandes de

certainly leaves it in the hands of these agencies to decide who merits the money.

Similarly, when the federal government created the Foundation for Innovation, it made sure that it was an arm's length, independent body that received the applications for the improvement of research facilities. That institution makes the decisions about who gets the money and who does not.

The federal government has carefully established a pattern of ensuring that intermediaries make those decisions.

The Chairman: Those agencies do not have to go through the provincial authorities, do they?

Ms Peterson: No, they do not.

The Chairman: If those agencies were able to persuade the government to let them have the money, no present policy of the government would be violated if they got into the business of capital funding for physical facilities at those universities?

Mr. John Connell, Senior Chief, Economic Development Policy Division, Economic Development and Corporate Finance Branch, Depart of Finance: The granting councils are free to support the research environment at the universities. There exists provision in their legislation for making grants and contributions for that purpose. Indeed, we have seen over the years the granting councils making contributions to the capital costs of research infrastructure, a role that the CFI now plays to a much greater extent. There certainly would be questions from a policy perspective about contributions from the granting councils for capital costs of buildings, renovations, repairs and so forth at the universities concerned.

The Chairman: Currently, they are not prohibited from doing so except by budgetary considerations; is that correct?

Ms Peterson: There is a difference between supporting the infrastructure to do research and supporting the construction of parking lots and student residences and teaching theatres.

The Chairman: I will leave it at that.

Senator Moore: When the department decides on the policy of establishing one of these funding institutions or augmenting their funds, what thought is given to the facilities component and the maintenance of those facilities in arriving at the sum of money to be provided?

Ms Peterson: When the federal government set up the Canadian Foundation for Innovation and the research chairs, it had a very clear idea of the sorts of things it wanted to support, and the mandates of these institutions are clearly set out. Beyond that, in setting these up and deciding how much money to provide, the government did not say, "We know exactly how much money is needed for buildings or how much is needed for test tubes." It is more global than that, but nonetheless targeted. No tally sheet was done of the sorts of things that I have seen from some of the associations as to, for instance, how they arrived at a global figure on deferred maintenance. The federal government does not do that because it effectively is not, at the moment, in the business of dealing with deferred maintenance on university facilities at large.

subvention. Le gouvernement fédéral laisse à ces conseils le soin de décider qui mérite des fonds.

De même, lorsque le gouvernement fédéral a créé la Fondation pour l'innovation, il a veillé à ce que ce soit un organisme indépendant qui reçoive les demandes de fonds pour l'amélioration d'installations de recherche. C'est cet organisme qui décide à qui attribuer l'argent.

Le gouvernement fédéral a bien fait en sorte que ce soient des intermédiaires qui prennent les décisions.

Le président: Ces organismes n'ont pas à consulter les autorités provinciales, n'est-ce pas?

Mme Peterson: Non.

Le président: Puisque ces organismes étaient capables de persuader le gouvernement de leur donner des fonds pour la recherche, iraient-ils à l'encontre de politiques actuelles du gouvernement s'ils commençaient à attribuer des fonds pour l'amélioration d'installations matérielles dans les universités?

M. John Connell, chef principal, Division de la politique de développement économique, Développement économique et finances intégrées, ministère des Finances: Les conseils subventionnaires sont libres d'appuyer la recherche universitaire. Leurs lois prévoient des dispositions les autorisant à verser des subventions et des contributions à cette fin. Il est vrai que, avec le temps, les conseils subventionnaires s'étaient mis à financer les dépenses en immobilisations, rôle que la Fondation canadienne pour l'innovation joue maintenant dans une plus large mesure. Il y aurait certes des problèmes du point de vue des politiques relativement au versement par les conseils subventionnaires de contributions destinées à financer les dépenses en immobilisations, les rénovations et les travaux de réparation des universités.

Le président: À l'heure actuelle, il ne leur est pas interdit de le faire, sauf pour des raisons budgétaires, n'est-ce pas?

Mme Peterson: Il existe une différence entre financer l'infrastructure servant à la recherche et financer la construction de stationnements, de résidences d'étudiants et d'amphithéâtres.

Le président: Je vais m'arrêter là.

Le sénateur Moore: Lorsque le ministère décide de créer l'un de ces organismes de financement ou d'augmenter leurs fonds, dans quelle mesure les installations et leur entretien entrent-ils en ligne de compte dans le calcul de la somme d'argent à leur verser?

Mme Peterson: Lorsque le gouvernement a mis sur pied la Fondation canadienne pour l'innovation et les chaires de recherche, il avait une idée très claire de ce qu'il souhaitait appuyer. Par ailleurs, les mandats des organismes de financement sont clairement définis. Pour ce qui est du calcul des sommes à verser, le gouvernement ne peut pas savoir exactement combien d'argent est nécessaire pour les immeubles ou pour les éprouvettes. On ne peut être précis à ce point. Néanmoins, l'attribution des fonds est ciblée. Aucune feuille de comptage montrant comment certains organismes sont arrivés à une somme globale pour l'entretien différé n'a été établie. Le gouvernement ne procède pas de la sorte, car il n'est pas encore rendu à se pencher sur les coûts d'entretien différé au sein des universités.

Senator Moore: If one of these agencies, Ms Peterson, decides to provide millions of dollars of funding and the university does not have the facility or has a facility that it will have to be expanded or somehow altered to be able to conduct the research work properly, is that not considered? As I understand it, and I mentioned this to the previous witness, in the United States, anywhere from 15 to 115 per cent of the research monies is added to that sum for facilities and their maintenance. The work has to be done somewhere.

Mr. Connell: Again, I think the reference is to the so-called "indirect costs" of research, funding for which, universities are seeking.

Senator Moore: Yes.

Mr. Connell: The American system is a very different one in the types of cost that are covered — for example, the costs of research. Infrastructure in CFI would be considered an indirect cost in the United States. We are indeed providing contributions now toward the so-called "indirect" research costs. There are several other examples to which I would draw your attention.

The first is the decision in the 2000 economic statement and fall update to provide an allocation of \$400 million to the Canada Foundation for Innovation to support the operating costs of research infrastructure. Hitherto, the CFI had been restricted to the capital costs of the equipment concerned, and they are very specific about the types of costs that would be covered. However, through an amendment to the funding agreement between the Minister of Industry and the foundation, the foundation was provided with this sum for what is arguably part of the indirect costs of research.

Another consideration is the Canada Research Chairs Program, with an allocation of \$900 million over five years. For the first time, the government recognized that this sum would be for the entire costs of research, not just the direct or indirect, so they are free to use that money to support a world-class research environment for the chairs in whatever way the universities see fit.

Third, I think a very interesting and helpful result of the federal government's increased support for research has been the filing of strategic plans by the universities concerned with the chairs program, with the Canada Foundation for Innovation. It has sparked a real rethinking of the research environment the universities themselves are trying to create.

Clearly, when there is a proposal to the CFI, to the chairs program, to the granting councils, those strategic research plans must demonstrate that the university is capable of seeing the project through and achieving the results associated with it.

Increased coordination within the whole research complex has resulted from much of this funding, and we consider that a positive development.

Senator Moore: This has now started with CFI and Canada Research Chairs Program?

Le sénateur Moore: Si l'un des organismes de financement, madame Peterson, décide de verser des millions de dollars à une université qui ne possède pas les installations nécessaires pour mener la recherche ou que ses installations devront être agrandies ou modifiées, cela n'est-il pas pris en considération? D'après ce que j'ai compris, comme je l'ai signalé au témoin précédent, entre 15 et 115 p. 100 des fonds attribués aux États-Unis pour la recherche sont ajoutés à ceux-ci au titre des installations et de leur entretien. Les travaux doivent être réalisés quelque part.

M. Connell: Je crois que vous faites référence aux coûts indirects de la recherche pour lesquels les universités cherchent à obtenir des fonds.

Le sénateur Moore: Oui.

M. Connell: Les types de coûts qui sont couverts aux États-Unis ne sont pas les mêmes qu'au Canada. Il existe notamment des différences sur le plan des coûts de la recherche. Les coûts liés à l'infrastructure seraient considérés comme des coûts indirects aux États-Unis. Nous versions désormais des contributions au titre des coûts indirects de la recherche. Je vais vous donner des exemples à cet égard.

Premièrement, l'énoncé économique et la mise à jour budgétaire présentés à l'automne 2000 prévoyaient l'attribution de 400 millions de dollars à la Fondation canadienne pour l'innovation au titre des coûts d'exploitation de l'infrastructure servant à la recherche. Jusque là, la Fondation ne pouvait couvrir que les coûts des immobilisations, et ceux-ci étaient bien précis. Toutefois, grâce à une modification apportée à l'entente sur le financement entre le ministre de l'Industrie et la Fondation, celle-ci a obtenu ces 400 millions de dollars pour ce qui constitue des coûts indirects de la recherche.

Deuxièmement, il y a le Programme des chaires de recherche du Canada, auquel 900 millions de dollars seront affectés sur cinq ans. Pour la première fois, le gouvernement a décidé que cette somme visait tous les coûts de la recherche, directs et indirects. Les universités peuvent donc utiliser ces fonds à leur guise pour appuyer les recherches de calibre mondial menées par les titulaires des chaires.

Troisièmement, je crois qu'un des résultats très intéressants et utiles du soutien accru du gouvernement fédéral à l'égard de la recherche est la présentation à la Fondation canadienne pour l'innovation de plans stratégiques par les universités visées par le programme des chaires. Les universités ont été amenées à repenser le milieu de recherche qu'elles tentent de créer.

De toute évidence, lorsqu'une université présente une demande à la Fondation canadienne pour l'innovation, au programme des chaires ou à un conseil subventionnaire, son plan de recherche stratégique doit montrer qu'elle est en mesure de mener à bien le projet et d'atteindre les résultats connexes.

Une plus grande coordination dans le domaine de la recherche a été favorisée en grande partie par ce financement, et nous voyons cela d'un bon oeil.

Le sénateur Moore: Cela a maintenant commencé avec la Fondation canadienne pour l'innovation et le Programme des chaires de recherche du Canada?

Mr. Connell: Exactly.

Senator Moore: That must be the first time that we have really addressed it directly, so it is a start, but we still have this outstanding matter with which to deal.

Senator Banks: Staying on the point of Senator Moore's question, the Chair has raised a cogent point. We need to find out what constraints, if any, exist in the mandates of the granting organizations with respect to answering this question. I will give you a show business analysis because that is the area I come from. If I am investing in a movie — God forbid — and the producer says to me, "This movie will cost \$4 million," I look at it and say, "How much is your marketing budget?" If the answer is not at least \$2 million, in other words, making the total budget \$6 million, no one in his or her right mind would invest in that movie.

It seems to me that we are downloading on the universities, because we heard this morning from Mr. Brzustowski that there are important administrative overhead expenses attendant upon research — for example, the critical mass of stuff, the physical plant and the fertile ground they have to have — which, at the moment, seem to fall outside the granting ability of the organizations, including the new money. If I am not mistaken, the \$400 million to CFI, for example, pays for expenses that are directly attributable to particular research projects. This machine will cost this much money, and it will cost this much money to fix the room to house the machine and have a technician to operate it. That does not allow for the payment of any money having to do with, as Mr. Brzustowski pointed out, the library, the parking lots, the teaching theatres, the accounting, the legal research and the ethical research that might have to go into this. It seems to me there are constraints in the granting programs of the federal government. Am I correct in that assumption?

Mr. Connell: Yes.

Senator Banks: Before CHST took its present form, there was, as you described, a notional amount of 30 per cent of the previous grants which had strings attached, and the federal government indicated, more or less, that this money would be spent on post-secondary education. Do we know, and failing that, can we find out, whether the provinces in an aggregate way, or individually, spend notionally 30 per cent of CHST grants on post-secondary education?

Ms Peterson: Certainly, when the EPF had these notional, invisible strings attached, if transfers from the federal government were increasing and, in turn, the provinces were not increasing their funds to the post-secondary education community at large, then the constituencies certainly made sure that their provincial governments heard about it. In the days of strings attached, no university ever spent less on post-secondary education than the notional 30 per cent it was getting from the federal government. If a university were spending just a little more than that, it would mean that the federal government was funding most of the post-secondary education in that province, and that was never the

M. Connell: C'est exact.

Le sénateur Moore: Ce doit être la première fois que nous nous penchons directement sur le sujet. C'est donc un début. Mais nous avons l'autre question à traiter.

Le sénateur Banks: En ce qui concerne la question du sénateur Moore, le président a soulevé un point pertinent. Nous devons déterminer quelles contraintes, le cas échéant, imposent les mandats des organismes subventionnaires. Je vais vous donner un exemple tiré du domaine du spectacle, car c'est de là que je proviens. Si je compte investir dans un film — Dieu m'en préserve — qui, selon le producteur, coûtera 4 millions de dollars, je vais lui demander à combien s'élève son budget pour la commercialisation. S'il ne s'élève pas à au moins 2 millions de dollars, autrement dit, si le budget total ne se chiffre pas à au moins 6 millions de dollars, je n'investirai jamais dans ce film.

Il me semble que nous laissons les universités assumer de nombreux coûts. En effet, M. Brzustowski nous a expliqué ce matin que d'importants frais administratifs généraux sont liés à la recherche — par exemple, la masse critique et les installations physiques nécessaires — qui, pour l'instant, semblent ne pas être visés par les subventions qu'accordent les organismes subventionnaires, y compris les nouvelles sommes. Si je ne m'abuse, les 400 millions de dollars attribués à la Fondation canadienne pour l'innovation, par exemple, sont destinés à payer les dépenses directement attribuables à des projets de recherche particuliers, comme l'achat d'une machine, les modifications à apporter au local qui l'abritera et la rémunération du technicien qui l'utilisera. Comme M. Brzustowski l'a fait remarquer, aucun montant n'est prévu pour la bibliothèque, les stationnements, les amphithéâtres, la comptabilité, la recherche juridique et la recherche sur le plan de la déontologie qui pourrait s'avérer nécessaire. Il me semble que les programmes de subvention du gouvernement fédéral comportent des contraintes. Ai-je raison?

M. Connell: Oui.

Le sénateur Banks: Avant que le TCSPS ne devienne ce qu'il est actuellement, il y avait, comme vous l'avez dit, un montant équivalent à 30 p. 100 qui devait être affecté en théorie à un domaine en particulier. Le gouvernement fédéral avait plus ou moins fait savoir qu'il devait être consacré à l'éducation postsecondaire. Savons-nous, ou pouvons-nous savoir, si les provinces, dans leur ensemble ou individuellement, dépensent 30 p. 100 de la somme qu'elles reçoivent en vertu du TCSPS dans le secteur de l'éducation postsecondaire?

Mme Peterson: Bien sûr. Lorsque le FPE comportait une telle obligation et que le montant des transferts du gouvernement fédéral augmentait, mais que les provinces n'augmentaient pas en retour le financement de l'enseignement postsecondaire, les électeurs veillaient à leur rappeler leur obligation. À cette époque, aucune université ne consacrait jamais moins à l'éducation postsecondaire que les 30 p. 100 qu'elle recevait du gouvernement fédéral. Si une université en consacrait un peu plus, cela signifiait que le gouvernement fédéral finançait la majeure partie de l'éducation postsecondaire, ce qui n'a jamais été voulu. Cependant, il est vrai qu'aucune province n'affectait moins que la

intent. However, it is true that no province ever spent less than the amount it was notionally getting for post-secondary education from the federal government.

Senator Banks: Now we do not look at that question?

Ms Peterson: No, we do not.

Senator Banks: Thank you.

Ms Peterson: The public debate on that goes on. The federal government cut transfers to provinces when it created the CHST, but since then, transfers have more than regained that lost ground and will continue to grow. In fact, transfers to provinces will grow faster than anticipated growth in federal revenues. There is a good track record out there, but as I say, as part of the maturing of the federation, the federal government no longer looks over the provinces' shoulders with respect to these major transfers. I want to say it is part of the deal — and in a sense, that is right — the idea being that the provinces are not accountable to the federal government for the use of these transfers. The provinces are accountable to their own citizens for the use of the money.

When first ministers came to an agreement on health care and early childhood development last September, there was an innovative approach taken to transfers to provinces in the sense that they undertook to report to their citizens on their health care systems and on what they were doing in the field of early childhood development. The Prime Minister said, "Here is money to support these agreements." Again, the pattern has been established that provinces are not reporting to the federal government. They are reporting to citizens, not just how much money is being spent in these areas, but also what the outcomes are.

Senator Banks: Is there a corporate view, if that is the right word, in the department on the general question of earmarked, targeted funding?

Ms Peterson: Nothing is ever uniform and simple. The federal government pursues its objectives with and through the provinces in a number of different fashions. For instance, there are labour market development agreements with most of the provinces, and there the money is earmarked for certain things. Money is being transferred to the provinces for official languages and education. That money is earmarked. There is earmarked money for legal aid.

There are a number of earmarked transfers. Compared to the CHST, they are small, but nonetheless they are earmarked transfers, and one way of pursuing common objectives with the provinces.

There are the big transfers on the post-secondary education and health fronts, supplemented now by these other instruments we have been describing, which are recent innovations and are new ways of targeting money for specific purposes in the post-secondary education field.

somme qu'elle obtenait en théorie pour l'éducation postsecondaire de la part du gouvernement fédéral.

Le sénateur Banks: Maintenant, nous n'examinons pas cette question?

Mme Peterson: Non.

Le sénateur Banks: Merci.

Mme Peterson: Le débat public sur le sujet se poursuit. Le gouvernement fédéral a diminué le montant des transferts aux provinces lorsqu'il a créé le TCSPS, mais, depuis, ce recul a été plus que rattrapé et l'augmentation continuera. En effet, les transferts aux provinces progresseront plus rapidement que la croissance prévue des recettes fédérales. La situation s'est améliorée dans le domaine. Le gouvernement fédéral a pris de la maturité et ne surveille plus la façon dont les provinces dépensent les principaux transferts. Je dirais que cela fait partie de l'entente — ce qui est vrai dans un sens —, car les provinces n'ont pas à rendre compte au gouvernement fédéral de l'utilisation des transferts. C'est à leurs propres citoyens qu'elles doivent justifier l'usage qu'elles en font.

Lorsque les premiers ministres ont conclu des ententes sur les soins de santé et le développement du jeune enfant en septembre dernier, ils ont adopté une approche novatrice relativement aux transferts aux provinces en ce sens qu'ils ont décidé de tenir leurs citoyens au courant des fonds qu'ils affectent au système de soins de santé de la province et des mesures qu'ils prennent dans le domaine du développement du jeune enfant. Le premier ministre du Canada leur a donné les sommes nécessaires à l'application des ententes. Je le répète, les provinces ne rendent plus de comptes au gouvernement fédéral. Ce sont à leurs citoyens qu'elles font part non seulement des sommes dépensées dans ces domaines, mais aussi des résultats.

Le sénateur Banks: Le ministère a-t-il un point de vue sur la question du financement ciblé?

Mme Peterson: Rien n'est jamais uniforme ni simple. Le gouvernement fédéral poursuit ses objectifs par l'entremise des provinces de diverses façons. Par exemple, il a conclu des ententes en matière de développement du marché du travail avec la plupart des provinces. Ces ententes prévoient des fonds destinés à des domaines en particulier. Des sommes sont transférées aux provinces pour les langues officielles et l'éducation. Ces sommes sont donc ciblées. Certains montants sont aussi destinés précisément à l'aide juridique.

Il existe un certain nombre de transferts ciblés. Comparativement au TCSPS, ils sont peu élevés, mais il demeure qu'ils sont ciblés et qu'ils constituent une façon de poursuivre des objectifs communs avec les provinces.

Ainsi, aux transferts importants pour l'éducation postsecondaire et la santé s'ajoutent maintenant ces autres instruments que nous avons décrits, qui sont des innovations récentes et de nouvelles façons d'attribuer des fonds à des fins précises dans le domaine de l'éducation postsecondaire.

Some new instruments are targeting money in the health field, too, for medical equipment and so forth. One never has to do just one thing or the other. It is a combination of these major transfers that come with no strings attached, and these other instruments, some of them old, some of them new, which are targeted.

The Chairman: However, we do have the Social Union Agreement now. I presume that if the federal government, in its wisdom and flush with cash, decided to institute a new program, for example, a shared-cost program with the provinces to try to address the problem we have been discussing here — capital facilities and so on at universities — it would have to follow the process set out in that agreement?

Ms Peterson: Indeed, some people think the social union framework agreement applies to absolutely everything in the social policy domain, but it does not. I am trying to refresh my memory as to whether education is one of them. Frankly, my memory does not serve me well at this particular juncture. If it is one of the ones named, then the answer to the question is yes.

Senator Cools: I wish to continue on the point that Senator Banks has raised and Ms Peterson's response, in which she said two things, one of which was that provincial governments account to their own citizens for the expenditure of these dollars.

My question is: What are the formal means and mechanisms by which provincial governments account for these expenditures to their own citizens; and two, please explain to me the meaning of your words, "this approach," on page 6 of your presentation.

This approach is part and parcel of the maturity of fiscal relations between the two orders of government in the Canadian federation.

Perhaps you could tell us what "maturity" means, in dollars and other terms?

Ms Peterson: With respect to your first question, of course the provinces have always put out public accounts as to how they spend their taxpayers' money. What was innovative in the agreements reached by first ministers was that there will be — and an attempt is underway now — both in the health care field and in early childhood development, to sit down with the provinces and come up with some common ways of measuring what good this money is doing. Instead of each province reporting on whatever it chooses and ending up with something that is not at all necessarily comparable, the idea is to come up with at least a set of common measures that all provinces will use so that their citizens can then say, "Hey, you are doing a great job here compared to the other provinces," or, "You are not doing a good job compared to the other provinces." To have meaningful measures, they must be comparable. Work is going on now with the provinces to come up with a set of common measures in those domains so that the reporting to citizens can be increasingly meaningful.

Certains nouveaux instruments prévoient aussi des fonds ciblés dans le secteur de la santé, notamment pour l'équipement médical. Il n'est jamais nécessaire d'adopter une seule méthode. Les principaux transferts sans condition se combinent à ces autres instruments, dont certains sont nouveaux et d'autres pas, qui prévoient du financement ciblé.

Le président: Toutefois, nous avons maintenant une entente sur l'union sociale. Je présume que, si le gouvernement fédéral, dans sa sagesse et en fonds comme il l'est, décidait de mettre en oeuvre un nouveau programme, par exemple, un programme à frais partagés avec les provinces pour tenter de régler le problème dont nous discutons — le financement notamment des installations des universités —, devrait-il suivre le processus énoncé dans l'entente?

Mme Peterson: En effet, certains pensent que l'entente-cadre sur l'union sociale s'applique à absolument tous les aspects de la politique sociale, mais ce n'est pas le cas. J'essaie de me souvenir si l'entente vise l'éducation. Honnêtement, ma mémoire me fait défaut en ce moment. Si c'est le cas, la réponse à la question est oui.

La sénatrice Cools: Je veux faire suite au point que le sénateur Banks a soulevé et à la réponse de M^{me} Peterson, qui comportait deux éléments, dont l'un était que les gouvernements provinciaux rendent compte à leurs citoyens de la façon dont ils dépensent les fonds reçus du gouvernement fédéral.

Ma question est la suivante: quels sont les mécanismes officiels selon lesquels les gouvernements provinciaux rendent compte de ces dépenses à leurs citoyens et quelle est la signification des mots «cette approche» qui figurent à la page 7 de vos observations préliminaires?

Cette approche fait partie intégrante de l'arrivée à maturité des relations financières entre les deux ordres de gouvernement dans la fédération canadienne.

Peut-être pourriez-vous nous expliquer la signification de «maturité» en termes de dollars ou autres.

Mme Peterson: En ce qui concerne votre première question, les provinces ont bien entendu toujours informé les contribuables de la façon dont elles dépensent leur argent. L'élément novateur des ententes conclues par les premiers ministres provinciaux est qu'il y aura — une tentative a d'ailleurs été amorcée —, dans le domaine de la santé et celui du développement du jeune enfant, des discussions avec les provinces afin de trouver des façons communes de mesurer les bienfaits des fonds en question. Plutôt que chaque province prépare un rapport sur les points qu'elle veut et que le produit final ne soit pas nécessairement comparable, il vaut mieux établir des mesures communes que toutes les provinces utiliseront afin que les citoyens puissent voir si leur province effectue ou non un bon travail par rapport aux autres provinces. Afin que les mesures soient significatives, elles doivent être comparables. Nous travaillons actuellement avec les provinces à l'élaboration de mesures communes afin que les rapports aux citoyens soient de plus en plus parlants.

With respect to the use of the word “maturing,” when the federal government started to support the provinces in a number of domains, the first instrument tended to be a cost-sharing one, which, for instance under the Canada Assistance Plan, stated that however much money was spent on social welfare would be matched dollar for dollar. This is when these programs were new and the idea was to make it easier for the provinces to get good programs up and running. As time went by, cost-shared programs became problematic for both orders of government.

You can imagine provincial ministers sitting around the cabinet table and minister X says, “If we spend a dollar here, you know what that will mean — two,” and minister Y says, “Well, I do not have anything as good as that but my priority is just as important. I need to spend a dollar here.” These cost-shared programs skewed provincial decision-making in favour of spending more money where the federal government would match dollars, as opposed to other areas where it may have been more sensible and more effective. It was like a magnet attracting money, not necessarily in the most cost-effective way.

Second, the not-so-well-off provinces resented the fact that the better-off provinces could attract more federal dollars simply because they could spend more. Some provinces did not like this open-ended cost-sharing for that reason.

It also meant that the federal government was not in control of its own budget. It had to match whatever dollars provincial governments spent. It certainly had that downside.

One of the things that I recall from debates under the Canada Assistance Plan is that the federal government would cost share some child care expenses under the plan, but you could not have the child care facilities in an elementary school setting because then the boundary line between school, that is, education, and child care was being crossed and the federal government sure as heck was not getting into the business of cost-sharing education. If the provinces wanted child care money from the federal government, they needed to be sure that those facilities were anywhere but where may have been the most sensible place to have them. Any cost-sharing program must have boundaries between what is sharable and what is not, and those boundaries had some bizarre, and not necessarily effective, results.

When I talk about maturing, I am talking about getting out of that way of doing business, not hanging over the shoulders of the provinces so much, and saying, “Look, here is some money; go spend it according to your priorities in the most efficient, effective way, and be accountable to your own people.”

Senator Cools: I understand what you mean now by “mature.”

Senator Tunney: My intervention will be slightly different from the one I would have presented previously.

Pour ce qui est de l'expression «arrivée à maturité», quand le gouvernement fédéral a commencé à aider les provinces dans plusieurs domaines, la formule privilégiée avait tendance à être le partage des coûts qui, aux termes du Régime d'assistance publique du Canada par exemple, prévoyait que le gouvernement verserait un dollar pour chaque dollar consacré par la province à l'aide sociale. Les programmes étaient alors nouveaux, et le principe était d'aider les provinces à mettre sur pied de bons programmes. Au fil du temps, les programmes de partage de coûts en sont venus toutefois à poser problème aux deux ordres de gouvernement.

Essayez de vous imaginer une réunion de conseil de ministres provincial. Un ministre dit que si l'on dépense un dollar dans tel domaine, on en aura deux en fait. Un autre ministre affirme ne pas être aussi privilégié, mais que sa priorité est tout aussi valable, qu'il faut en tenir compte. Ces programmes de partage des coûts ont incité les provinces à dépenser plus d'argent là où le gouvernement fédéral verserait l'équivalent, par opposition à d'autres domaines où les dépenses auraient peut-être été plus sensées et plus efficaces. Le partage des coûts agissait un peu comme un aimant qui attire l'argent, mais pas forcément de la manière la plus rentable.

De plus, les provinces moins bien nanties étaient irritées par le fait que les provinces riches pouvaient obtenir plus de dollars du gouvernement fédéral simplement parce qu'elles pouvaient dépenser plus. C'est pourquoi certaines provinces n'aimaient pas le partage de coûts illimité.

Cela signifiait aussi que le gouvernement fédéral n'exerçait aucun contrôle sur son propre budget. Il devait verser l'équivalent de ce que dépensaient les gouvernements provinciaux. La formule avait certes des inconvénients.

Une des choses qui m'a marquée durant les débats au sujet du Régime d'assistance publique du Canada, c'est que le gouvernement fédéral pouvait partager le coût de certains frais de garde d'enfants sous le régime, mais qu'on ne pouvait pas avoir de services de garde d'enfants dans une école primaire parce que la limite entre l'école, soit l'éducation, et la garde d'enfants était franchie et que le gouvernement fédéral n'allait sûrement pas se lancer dans le partage des coûts de l'éducation. Si les provinces souhaitaient obtenir du gouvernement fédéral de l'argent pour la garde d'enfants, il fallait qu'elles fassent en sorte que ces installations se trouvent n'importe où sauf là où il aurait été logique de les avoir. Il fallait que des limites soient fixées, dans le cadre de tout programme de partage de coûts, entre ce qui peut être partagé et ce qui ne peut pas l'être, et ces limites donnaient d'étranges résultats qui n'étaient pas forcément les meilleurs.

Quand je parle d'arrivée à maturité, je parle de s'éloigner de ce genre de mesures, de cesser de dire aux provinces quoi faire et de les encourager à dépenser l'argent de la manière la plus efficiente et efficace possible et à rendre des comptes à sa propre population.

Le sénateur Cools: Je comprends maintenant ce que vous entendez par l'«arrivée à maturité».

Le sénateur Tunney: Mon intervention sera légèrement différente de ce que j'avais prévu.

I have two issues that I believe are important or I would not have intervened at all. The first is something I have been dealing with virtually all of my adult life, and that is to persuade the people with whom I deal of the benefits and the value of education.

I am an active, operating farmer who has spent many years within farm organizations and working with farmers. I have always tried to persuade them that education, research and training is not a cost, but an investment with a dividend, and we have many instances within agriculture to prove that.

Governments, and others, need to keep at this matter of persuading people that education is beneficial. Then governments would be more inclined to respond to funding in areas where it is critically short now and has declined over these few years when cuts of all sorts were underway. That is the first issue.

I have been involved with NSERC for many years, and much of it with good responses and benefits. However, as government support declined, farmers and farm organizations moved to fill in the shortfall and to increase productivity, efficiency and food safety to an optimum level. That is to the benefit of farmers, and all of the other players and consumers. We need to see what we can do better with less money. In this regard I am talking not just about the University of Guelph, but others across the country where we could not continue to maintain research farms, such as the Central Experimental Farm in Ottawa, at the level we had previously.

We have benefited from the enthusiastic cooperation of individual farmers who now allow us to use research projects in animal husbandry, as well as genetic and plant research, to the point where we have to be proud of what has happened in the last 40 years.

The Chairman: Thank you, Senator Tunney. Ms Peterson, would you like to comment?

Ms Peterson: Was there a question?

Senator Tunney: If you do not care to comment, I will not be offended. If you do care to comment, go ahead.

Ms Peterson: I do not have a comment, Mr. Chairman. Thank you, Senator Tunney. It was an interesting comment.

The Chairman: I have the impression that the Department of Finance, pre-eminently among the federal departments, keeps an eye on a lot of things going on around the country with a view to identifying future financial pressures on governments and operating a kind of early warning system for ministers and other people in the federal government.

Since I do not follow these matters at all, I was rather startled to learn from the study done by the Canadian Association of University Business Officers that post-secondary institutions, apparently for some considerable time, have been trying to

Deux points sont à mon avis importants, sans quoi je n'interviendrais pas du tout. Le premier en est un auquel je me suis intéressé durant presque toute ma vie d'adulte, soit persuader les personnes que je rencontre des avantages et de la valeur de l'instruction.

Je suis un exploitant agricole dynamique qui a travaillé pendant de nombreuses années au sein d'organismes agricoles et auprès d'agriculteurs. J'ai constamment essayé de les persuader que l'instruction, la recherche et l'information ne sont pas un coût, mais bien un investissement qui rapporte un dividende. Il en existe de nombreux exemples en agriculture.

Il faut que les gouvernements, entre autres, continuent d'essayer de persuader les gens que l'instruction est avantageuse. Les gouvernements seraient alors plus enclins à répondre à des demandes de financement dans des domaines où il existe actuellement un besoin criant et où le financement a baissé durant la période de compressions de toutes sortes. Voilà le premier point.

Je travaille auprès du CRSNG depuis de nombreuses années, et une bonne partie de ce travail a entraîné d'excellentes réactions et des avantages. Toutefois, à mesure que le soutien gouvernemental a reculé, les agriculteurs et les organisations agricoles ont cherché à combler le vide et à optimiser la productivité, l'efficacité et l'innocuité des aliments. Cela est avantageux pour les agriculteurs, ainsi que pour tous les autres intervenants et les consommateurs. Il faut voir ce que nous pouvons mieux faire avec moins. À cet égard, je ne parle pas seulement de l'Université de Guelph, mais d'autres établissements un peu partout au pays auxquels nous ne pouvions pas continuer d'offrir le même soutien, par exemple à la Ferme expérimentale d'Ottawa.

Nous avons profité de la coopération enthousiaste d'agriculteurs qui nous permettent maintenant d'utiliser les projets de recherche en élevage d'animaux ainsi que de recherches en génétique et sur les plantes, au point que nous pouvons être fiers de ce qui a été accompli au cours des 40 dernières années.

Le président: Sénateur Tunney, je vous remercie. Madame Peterson, aimeriez-vous commenter ce qu'il a dit?

Mme Peterson: Y avait-il une question?

Le sénateur Tunney: Si vous ne voulez pas faire de commentaires, je ne serai pas insulté. Par contre, si vous avez quelque chose à dire, ne vous gênez pas.

Mme Peterson: Je n'ai rien à dire, monsieur le président. Sénateur Tunney, je vous remercie. Ce que vous avez dit était intéressant.

Le président: J'ai l'impression que le ministère des Finances, plus que tous les autres ministères fédéraux, garde l'oeil sur bien des choses qui se passent un peu partout au pays en vue de repérer les pressions financières qui s'exerceront sur les gouvernements et de sonner une pré-alerte pour les ministres et d'autres membres du gouvernement fédéral.

Comme je ne suis pas ces questions du tout, j'ai été plutôt étonné d'apprendre de l'étude effectuée par l'Association canadienne du personnel administratif universitaire que les établissements d'enseignement postsecondaire, depuis semble-t-il

address their budgetary problems by allowing physical plant to deteriorate, to the extent that there is now a backlog of \$3.6 billion in deferred maintenance.

Whether or not you saw this coming, have you done an analysis of the study by the Canadian Association of University Business Officers? Do you have any comment to make on it?

Ms Peterson: I will ask Mr. Connell to comment.

Mr. Connell: We are certainly aware of the study and have looked at some of the recent Statistics Canada data on the situation. Statistics Canada has just put out a report on university finances in 1999 and 2000. It is showing significant increases in the university sector, as we expected would be the case, given the importance attributed by Canadians to health and education. The provinces are now responding, after some periods of cuts.

The provincial contributions are up significantly. There was an increase of about 15 per cent in university revenues in the last fiscal year. As to the buildings themselves, they reported expenditures on those of about \$430 million last year, which is up about 5.7 per cent from the previous year. However, it is still down from levels of spending in 1994 and 1995.

One way you could look at the deferred maintenance question would be to go back over those fiscal years, determine what was being spent before the program review period, which was about \$750 million per annum on buildings, equipment, renovations and so forth, and see the tailing off of that. It is now coming back. I do not think that produces a figure close to \$3.6 billion. It is probably more in the vicinity of under \$1 billion.

However, the business officers are in the best position to gauge the needed repair of their own facilities and institutions. They have said that there are urgent repairs that are more in line with the number we expected, something which remains to be seen. We have looked at the problem, but not in depth. We would certainly rely on recommendations from the line departments concerned in that area.

The Chairman: What line departments?

Mr. Connell: From Human Resources Development Canada and possibly Industry Canada.

The Chairman: Has your department done an analysis of this problem or this study of the business officers? If we asked for it under the access to information regime, could we get it?

Ms Peterson: No.

Senator Moore, do you want to have the last word?

Senator Moore: I have three last words. Can I get them all in?

pas mal de temps, essaient de boucler leur budget en permettant aux installations matérielles de se détériorer, au point de différer des travaux d'entretien d'une valeur de 3,6 milliards de dollars.

Que vous l'ayez vu venir ou pas, avez-vous analysé l'étude de l'association? Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

Mme Peterson: Je vais demander à M. Connell de prendre la parole.

M. Connell: Nous connaissons certes l'étude et avons examiné certaines des données publiées récemment par Statistique Canada à ce sujet. En effet, Statistique Canada vient tout juste de rendre public un rapport sur l'état des finances des universités en 1999 et en l'an 2000. On constate d'importantes améliorations dans le secteur universitaire, comme on pouvait s'y attendre, étant donné l'importance accordée par les Canadiens à la santé et à l'éducation. Les provinces sont maintenant en train de réagir, après des périodes de compressions.

Les contributions provinciales ont considérablement augmenté. Ainsi, les revenus des universités ont augmenté de 15 p. 100 environ au cours du dernier exercice. Quant aux immeubles comme tels, on signale que 430 millions de dollars environ y ont été affectés l'an dernier, ce qui représente une hausse de 5,5 p. 100 approximativement par rapport à l'année précédente. Toutefois, ces dépenses demeurent en deçà des niveaux de 1994 et de 1995.

Une façon d'aborder la question de l'entretien différé serait d'effectuer un retour à ces exercices, de voir ce qui était dépensé avant la période d'examen des programmes, soit environ 750 millions de dollars par année pour les immeubles, l'équipement, les renovations et ainsi de suite, et d'en mesurer l'infléchissement. Ces dépenses sont en train de croître à nouveau. Je ne crois pas que cela donne un chiffre se rapprochant de 3,6 milliards de dollars. Il oscille probablement davantage aux alentours de moins de 1 milliard de dollars.

Cependant, les agents administratifs sont ceux qui sont le plus en mesure d'évaluer les travaux de réparation requis par les installations et établissements dont ils ont la charge. Ils ont affirmé que des réparations pressantes s'imposent et que leur coût se rapproche du nombre prévu, ce qu'il reste à vérifier. Nous avons examiné le problème, mais pas en profondeur. Nous nous fierions certes aux recommandations des ministères responsables dans ce domaine.

Le président: Quels ministères responsables?

M. Connell: Développement des ressources humaines Canada et, peut-être, Industrie Canada.

Le président: Votre ministère a-t-il analysé le problème ou l'étude effectuée par le personnel administratif universitaire? Si nous demandions à en obtenir un exemplaire sous le régime de la Loi sur l'accès à l'information, l'obtiendrions-nous?

Mme Peterson: Non.

Sénateur Moore, souhaitez-vous avoir le dernier mot?

Le sénateur Moore: Ce serait au moins trois derniers mots. Puis-je aller jusqu'au bout?

Looking at this amount of \$3.6 billion as identified by CAUBO, no one will write a cheque for that. We are not here thinking that will happen. I would like to explore a few possibilities, which I think come under your department, as ways that we may approach this, such as encouraging the private sector, philanthropic foundations, governments, universities themselves and alumni to participate.

The culture in Canada is that private foundations only like to invest in new structures. That is in spite of this situation we are facing today. How do we change that culture to get them to invest in deferred maintenance?

Most of these foundations like to put the money out, have it recycled, and carry on so that they can continue to exist and to help the universities. Could we have some sort of a system whereby these foundations could be encouraged to provide interest-free loans to universities? The interest costs involved in the funding of these renovation projects is substantial. We could have such a regime in place and the government could act as guarantor for the repayment of those loans. Most universities are pretty good risks. This has to be approached in a more businesslike and structured manner. Mr. Brzustowski mentioned earlier that we seem to have a fragmented approach. Perhaps this is one idea we should pursue. We should encourage these private foundations to provide funding for fix-ups, and not just a new building with their name on it.

I would like you to consider that, and perhaps come back with some kind of a response to the committee.

There was a piece in *The Globe and Mail* on August 18 wherein it was stated that Statistics Canada had reported that donations from individuals had increased in the year 2000 to more than \$5 billion. Do you know what portion of that \$5 billion was donated to universities and colleges? I would like to know the source, by province or territory. I would like to know the destination, by province or territory. I am wondering if similar data exists with respect to corporate giving. If so, I would like you to provide the committee with those figures.

If there are ways to encourage the private sector, and the universities themselves, to demonstrate their administrative abilities and their needs, then we can get alumni, and private individuals who may not be alumni but who may have some connection to the institution, to give.

My third point, Mr. Chairman, has to do with charitable donations. We permit political donations to be deducted from the income tax that an individual is obliged to pay. Why do we not look at some sort of a scheme whereby individuals can be encouraged to give to universities and set up some type of a deduction standard? The thesis behind political donations is that this is how we support democratic systems in our country.

Pour ce qui est du montant de 3,6 milliards de dollars annoncé par l'Association canadienne du personnel administratif universitaire, nul ne le paiera. Nul ne croit que cela va se produire. J'aimerais explorer quelques possibilités qui, à mon avis, relèvent de votre ministère, par exemple encourager la participation de l'entreprise privée, des fondations philanthropiques, des gouvernements, des universités elles-mêmes et des anciens.

Traditionnellement au Canada, les fondations privées préfèrent n'investir que dans de nouvelles structures, en dépit de la situation à laquelle nous sommes confrontés actuellement. Comment changer cette attitude et les convaincre d'investir dans de l'entretien différé?

La plupart de ces fondations aiment verser des fonds, les voir recycler et les exploiter de manière à ce qu'elles continuent d'exister et d'aider les universités. Ne pourrait-on pas avoir un système quelconque grâce auquel ces fondations seraient encouragées à faire des prêts sans intérêt aux universités? Les frais d'intérêt courus pour financer de pareils projets de rénovation sont considérables. Nous pourrions avoir un pareil régime en place, et le gouvernement pourrait garantir le remboursement des prêts. La plupart des universités représentent un assez bon risque. Il faut aborder cette question de manière plus empirique et structurée. M. Brzustowski a mentionné tout à l'heure que notre approche semble fragmentée. Voilà peut-être une idée que nous pourrions examiner de plus près. Il faudrait encourager ces fondations privées à verser des fonds pour effectuer des réparations plutôt que de simplement financer de nouveaux immeubles qui portent leur nom.

J'aimerais que vous envisagiez cette possibilité et que vous nous reveniez avec une réponse quelconque.

Dans le *Globe and Mail* du 18 août, il y avait un article dans lequel on disait que, selon Statistique Canada, les dons de particuliers avaient augmenté en l'an 2000 et se situaient à plus de 5 milliards de dollars. Savez-vous quelle proportion de ces 5 milliards de dollars est allée aux universités et aux collèges? J'aimerais en connaître la source, par province et territoire. J'aimerais aussi connaître la destination des fonds, par province et territoire. Je me demande s'il existe des données analogues concernant les dons des sociétés. Dans l'affirmative, j'aimerais que vous fournissiez ces données au comité.

S'il existe des moyens d'encourager l'entreprise privée et les universités elles-mêmes à faire la preuve de leurs capacités administratives et de leurs besoins, alors nous pouvons convaincre les anciens et des particuliers qui ne sont peut-être pas des anciens mais qui ont un rapport avec l'établissement à donner.

Mon troisième point, monsieur le président, concerne le don de charité. Nous permettons aux particuliers de déduire de l'impôt sur le revenu qu'ils sont obligés de payer les contributions politiques. Qu'est-ce qui nous empêche de recourir à un stratagème analogue dans le cadre duquel on pourrait encourager les particuliers à donner aux universités et leur permettre de déduire le don dans leur déclaration de revenu? Le principe justifiant la déductibilité des contributions politiques, c'est que c'est ainsi que nous soutenons les régimes démocratiques au pays.

Education, as Senator Tunney and others have mentioned, is deemed to be very important. How can we encourage that? It seems to me that such a measure would help take the pressure off the federal treasury and encourage people to do that.

I would like you to look at that and let us know if there is a way that we can have donations to universities dealt with in a similar fashion as political donations, with the same tax rate or something similar.

Ms Peterson: Mr. Chairman, we can look into some of these issues. Certainly, some of them have come up before. We will get back to you with some information on them.

The Chairman: If there are no other questions, I wish to thank Ms Peterson and her colleagues. As always, it has been extremely helpful.

The committee adjourned.

L'instruction, comme l'a mentionné le sénateur Tunney et d'autres, est réputée être très importante. Comment pouvons-nous l'encourager? Il me semble qu'une pareille mesure atténuerait les pressions exercées sur le trésor fédéral et encouragerait les gens à le faire.

J'aimerais que vous examiniez cette possibilité et que vous nous laissiez savoir s'il y a moyen d'accorder aux dons aux universités le même traitement qu'aux contributions politiques, le même taux ou que sais-je encore.

Mme Peterson: Monsieur le président, nous pouvons examiner certaines de ces questions. Ce n'est pas la première fois que certaines d'entre elles sont mentionnées. Nous vous ferons parvenir des renseignements à leur sujet.

Le président: S'il n'y a plus de questions, je tiens à remercier Mme Peterson et ses collègues. Comme toujours, votre présence nous a été extrêmement utile.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Natural Sciences and Engineering Research Council
of Canada:*

Tom Brzustowski, President.

From the Department of Finance:

John Connell, Senior Chief, Economic Development Policy
Division, Economic Development and Corporate Finance
Branch;

Susan Peterson, Assistant Deputy Minister, Federal-
Provincial Relations and Social Policy Branch;

Barbara Anderson, Director, Federal-Provincial Relations
Division;

Stéphane Hardy, Senior Chief, Education, Social Policy
Division.

*Du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du
Canada:*

Tom Brzustowski, président.

Du ministère des finances:

John Connell, chef principal, Division de la politique de
développement économique, Développement économique
et finances intégrées;

Susan Peterson, sous-ministre adjointe, Direction des
relations fédérales-provinciales et de la politique sociale;

Barbara Anderson, directrice, Division des relations
fédérales-provinciales,

Stéphane Hardy, chef principal de l'Éducation, Division de la
politique sociale.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Wednesday, September 19, 2001

Le mercredi 19 septembre 2001

Issue No. 18

Fascicule n° 18

Second meeting on:
The role of government in the financing of
deferred maintenance costs in Canada's
post-secondary institutions

Deuxième réunion concernant:
Le rôle du gouvernement vis-à-vis du financement des
frais d'entretien différé dans les établissements
d'enseignement postsecondaire au Canada

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Kinsella
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Mahovlich
Cools	Moore
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Kinsella
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Mahovlich
Cools	Moore
Doody	Stratton
Ferretti Barth	Tunney

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 19, 2001
(21)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:47 p.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Murray, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bolduc, Cools, Ferretti Barth, Mahovlich, Moore, Murray, P.C., Stratton and Tunney (8).

Other senator present: The Honourable Senator Wiebe (1).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

From the CIBC:

Mr. Cliff Inskip, Managing Director, Debt Capital Market.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 13, 2001, the committee continued its examination of the role of government in the financing of deferred maintenance costs in Canada's post-secondary institutions.

Mr. Inskip made an opening statement and answered questions from members of the committee.

At 7:18 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Tõnu Onu

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 19 septembre 2001
(21)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 47, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Cools, Ferretti Barth, Mahovlich, Moore, Murray, c.p., Stratton et Tunney (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Wiebe (1).

Également présent: M. Guy Baumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

De la CIBC:

M. Cliff Inskip, directeur principal, Marché des capitaux d'emprunt.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 13 juin 2001, le comité poursuit son étude du rôle du gouvernement vis-à-vis du financement des frais d'entretien différé dans les établissements d'enseignement postsecondaire au Canada.

M. Inskip fait une déclaration et répond aux questions des membres du comité.

À 19 h 18, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 19, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 5:47 p.m. to examine the role of government in the financing of deferred maintenance costs in Canada's post-secondary institutions.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Colleagues, this is our second meeting on the reference we have been sent by the Senate to study, the role of government in the financing of deferred maintenance costs in Canada's post secondary institutions.

Let me welcome Senator Wiebe, who is with us tonight, replacing Senator Banks.

Our first witness is Mr. Cliff Inskip, who is with the Canadian Imperial Bank of Commerce. Mr. Inskip was involved, on behalf of CIBC, in the University of Toronto's bond issue earlier this year. I believe we circulated a copy of a *National Post* article on that subject.

Mr. Inskip has an opening statement to make. He will be using a document that he has prepared. The document is available to you, but it is in English only. It is his right as a citizen to address the committee in the official language of his choice. If you are interested in having a copy of the document as an "aide-mémoire" during his presentation, the pages will distribute it to you.

Welcome, Mr. Inskip. Please proceed.

Mr. Cliff Inskip, Managing Director, Debt Capital Market, Canadian Imperial Bank of Commerce: Mr. Chairman, honourable senators, ladies and gentlemen, I appreciate the opportunity to be here and I look forward to discussing a challenging topic. I prepared a brief presentation. I shall skim through it quickly, to ensure that we have plenty of time to answer questions.

The purpose of my initial remarks is to provide an overview of some of the key issues associated with financing universities in Canada and then to briefly summarize the University of Toronto \$160-million-bond offering, a transaction on which I spent many months leading our team.

Traditionally, borrowings by universities have been focused on bank borrowings, for two particular reasons: one is short-term timing differences between receipt of cash and required expenditures; the second is for various capital projects. Those capital projects tended to have been projects that generate revenue — for example, residences, parking lots, food service facilities, things like that.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 19 septembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 17 h 47 pour examiner le rôle du gouvernement dans le financement des coûts d'entretien différé dans les établissements d'enseignement postsecondaire au Canada.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Chers collègues, c'est la deuxième fois que nous nous réunissons à la suite de l'ordre de renvoi qui nous a été envoyé par le Sénat nous invitant à étudier le rôle du gouvernement dans le financement des coûts d'entretien différé dans les établissements d'enseignement postsecondaire au Canada.

Permettez-moi tout d'abord de souhaiter la bienvenue au sénateur Wiebe, qui s'est joint à nous ce soir en remplacement du sénateur Banks.

Notre premier témoin est M. Cliff Inskip, de la Banque Canadienne Impériale de Commerce. M. Inskip a pris part active, pour le compte de la CIBC, à l'émission d'obligations par l'Université de Toronto plus tôt cette année. Je crois que nous vous avons fait parvenir une copie d'un article du *National Post* à ce sujet.

M. Inskip fera une déclaration préliminaire. Il utilisera un document qu'il a déjà préparé, dont vous avez reçu copie, mais il est en anglais seulement. C'est son droit en tant que citoyen de s'adresser au comité dans la langue officielle de son choix. Si vous souhaitez obtenir une copie de ce document pour vous en servir à titre d'aide-mémoire durant son exposé, on pourra vous en remettre une.

Bienvenue, monsieur Inskip. La parole est à vous.

M. Cliff Inskip, directeur principal, Marché des capitaux d'emprunt, Banque Canadienne Impériale de Commerce: Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de l'occasion qui m'est donnée d'être ici aujourd'hui et je me réjouis à la perspective de discuter avec vous d'un sujet passionnant. J'ai préparé un bref exposé, mais je vais le parcourir rapidement afin d'avoir suffisamment de temps pour répondre à vos questions.

Le but de mes remarques initiales est de vous donner un aperçu de certains des enjeux clés associés au financement des universités au Canada, après quoi je vous parlerai brièvement de l'émission d'obligations pour une valeur de 160 millions de dollars par l'Université de Toronto, transaction à laquelle j'ai consacré plusieurs mois en tant que chef d'équipe.

Les universités se sont traditionnellement tournées vers les institutions bancaires pour des emprunts, et ce, pour deux raisons principales: la première étant le court intervalle entre l'encaisse et les dépenses requises, et la deuxième étant pour le financement de différents projets d'immobilisations. Les projets d'immobilisations consistaient généralement en des projets générateurs de recettes comme des résidences, des aires de stationnement, des restaurants et ainsi de suite.

The Canadian debt capital markets, which is a group of institutional investors, insurance companies, mutual funds, pension funds, et cetera, is a market outside the bank, and certainly university financings can be seen as attractive and provide a viable alternative. As I mentioned, the University of Toronto is the largest broadly distributed university financing in Canada to date.

I will make a few comments on the financial operations of a university and some of the constraints. There are various sources of income — most of them are well known to all of you. There are grants, user fees, donations, debt; on the bottom of this page, in the blue, there are operating costs, capital expenditures and debt servicing costs. Most universities have reasonably diversified revenue sources, and that is useful because when one source is not available others potentially are.

There are a number of limitations on funding flexibility for universities. Operating grants typically operate by formulas, depending on the province. They may be capped; with enrolment growth, the operating grants may not increase. Tuition fees are typically regulated, so there is an inability to increase those beyond the regulated limit.

In addition, there are a number of restrictions on how funds that are actually received are used. In certain provinces, provincial grants cannot be used to pay principal and interest on debt used for capital purposes. In Ontario, a certain portion of tuition fees must be used for student aid. Research grants and endowments have various restrictions on their use. As a result, universities typically operate different funds. There is an operating fund, a capital fund, ancillary operations, and restricted funds.

The operating fund is for operating purposes. In general terms, the operating fund is typically managed on an approximate break-even basis. When governments cut funding in the 1990s, universities were forced to cut operating expenses or to increase tuition fees.

The second fund is the capital fund, which is to build non-academic buildings. It is usually project-specific and funded from government capital grants and donations.

The ancillary services fund covers all of those things that are non-academic in nature: residences, parking lots, food services, bookstores. That fund is typically operated on a full cost-recovery basis. The costs, therefore, are recovered from the users with no surplus and no deficit over the long period.

Le marché canadien des capitaux d'emprunt regroupe notamment des investisseurs institutionnels, des compagnies d'assurance, des fonds de placement communs et des fonds de retraite. C'est un marché qui déborde du cadre des banques, et c'est pourquoi le financement des universités peut être perçu comme un créneau attrayant et viable. Comme je l'ai mentionné plus tôt, l'exemple de l'Université de Toronto marque la première fois dans l'histoire du Canada que l'on procède à une émission aussi importante d'obligations pour financer une université.

Je vous parlerai brièvement des opérations financières des universités et de certaines contraintes avec lesquelles elles doivent composer. Les universités disposent de différentes sources de revenus, dont vous connaissez très bien la plupart. Mentionnons par exemple les subventions, les frais d'utilisation, les dons et l'endettement. Dans la partie bleue au bas de la page, vous pouvez voir les coûts d'exploitation, les dépenses en immobilisations et les frais de service de la dette. La plupart des universités ont raisonnablement diversifié leurs sources de revenu, ce qui est pratique car si l'une des sources n'est pas disponible, d'autres pourraient l'être.

De nombreuses contraintes limitent la souplesse du financement des universités. D'une manière générale, les subventions d'exploitation suivent des formules différentes, selon la province. Parfois, un plafond est imposé; si le nombre d'inscriptions augmente, les subventions d'exploitation n'augmentent pas nécessairement. De même, les frais de scolarité sont généralement réglementés, d'où l'impossibilité de les majorer au-delà de la limite permise.

En outre, il existe de nombreuses restrictions sur la façon dont les fonds que l'on reçoit sont utilisés. Dans certaines provinces, les subventions provinciales ne peuvent servir à rembourser le principal de la dette ni à payer les intérêts s'il s'agit d'un projet d'immobilisations. En Ontario, une portion des frais de scolarité doit être consacrée à l'aide aux étudiants. Les subventions de recherche et les dotations sont assujetties à des conditions d'utilisation. C'est pourquoi les universités mettent généralement sur pied des fonds différents: fonds d'exploitation, fonds d'investissement, fonds pour activités auxiliaires et fonds affectés.

Comme son nom l'indique, le fonds d'exploitation sert à financer les activités d'exploitation normales de l'université. D'une manière générale, ce fonds est géré de façon à maintenir un équilibre budgétaire. À la suite des compressions budgétaires des années 90, les universités ont été obligées de réduire leurs dépenses d'exploitation ou de hausser les frais de scolarité.

Le deuxième fonds, c'est-à-dire le fonds d'investissement, sert à financer la construction de bâtiments pour des fins non scolaires. Il s'agit généralement de fonds alloués à un projet en particulier qui proviennent de subventions d'investissement du gouvernement ou de dons publics.

Le fonds pour services auxiliaires est consacré à toutes les choses qui ne sont pas de nature scolaire: résidences, aires de stationnement, librairies. Il est généralement administré selon une formule de recouvrement total des coûts. L'utilisateur assumant les coûts, il n'y a ni excédent budgétaire, ni déficit à long terme.

Finally, the restricted funds are various kinds of donations, grants or endowments, and those funds can be used only for the purposes specified.

In summary, universities have a diverse source of revenue, but there are numerous constraints on how those funds can be used. Universities have limited abilities to increase their funding — which is based on formulas or received through fundraising. Much focus in recent years has been placed on fundraising to augment other sources of funds.

Universities have demonstrated a capacity to borrow both in the bank and the capital markets. Borrowings have been limited by their ability to repay. In other words, universities have only borrowed where there has been a repayment source to repay the debt. They have not accessed the markets generally to fund accumulated deferred maintenance because there is no specific repayment source on which to service that debt.

The next thing I would like to address is the University of Toronto transaction. The amount there was \$160 million. These were 30-year debentures, so interest only for 30 years and repaid in full in 2031. The interest rate is 6.78 per cent, payable semi-annually.

When we met with the University of Toronto — and this whole process took six months — we analyzed a number of options. We looked at bank debt as an alternative, we looked at a traditional private placement placed with a limited number of life insurance companies, and then we looked at a public-style debt issue.

I will summarize the transaction. The issuer was the University of Toronto — \$160 million unsecured debentures. No security was provided. The term was coupon 6.78 per cent, which was 65 basis points, or .65 per cent above the Government of Canada 30-year benchmark bond. Repayment is by interest on a semi-annual basis, with principal in full at the end. Use of proceeds was to finance capital projects, primarily residences, but a small amount for a parking facility and potentially a small amount for academic buildings.

Repayment will be from the ancillary revenues generated from those facilities. Repayment is internally allocated to the divisions within the university making use of the proceeds. If money was provided to a specific residence, the users of that residence would pay a residence fee and those monies would be paid to central treasury. Central treasury use those monies to pay interest and to invest the portion of principal set aside, which we manage,

Enfin, les fonds affectés à des fins précises proviennent de différentes sources, notamment des dons, des subventions et des dotations. Ces fonds ne peuvent être utilisés que pour les fins préétablies.

Bref, les universités disposent de différentes sources de revenu, mais elles doivent composer avec de nombreuses contraintes sur la façon d'utiliser les fonds. De plus, leur capacité d'accroître leur financement est limitée, puisqu'elles doivent suivre des formules établies ou procéder à des collectes de fonds. Au cours des dernières années, on a beaucoup tablé sur les campagnes de financement pour compléter d'autres sources de fonds.

Les universités ont montré qu'elles étaient capables d'emprunter tant auprès des banques que sur les marchés des capitaux d'emprunt. Or, les montants empruntés étaient généralement limités par la capacité de l'université de les rembourser. En d'autres mots, les universités ne pouvaient emprunter que ce que leurs sources de fonds leur permettaient de rembourser. Elles ne se tournaient pas vers les marchés des capitaux d'emprunt pour financer les coûts d'entretien différé, car elles ne disposaient pas de sources de remboursement précises qui leur permettraient de payer le service de la dette.

Je voudrais vous parler maintenant de la transaction menée par l'Université de Toronto. C'est une transaction de 160 millions de dollars. L'université a émis des obligations de 30 ans, ce qui signifie que l'intérêt ne s'applique que pour la période de 30 ans, après quoi elle doit rembourser la totalité de la dette en 2031. Le taux d'intérêt a été établi à 6,78 p. 100, payable deux fois par année.

Nous nous sommes mis en rapport avec des représentants de l'Université de Toronto — et tout cet exercice a pris six mois — et nous avons analysé différentes options. Nous avons envisagé, entre autres, le crédit bancaire. Nous avons également exploré le placement traditionnel auprès de sociétés privées, notamment des compagnies d'assurances, et nous avons considéré l'émission d'obligations publiques.

Voici en gros en quoi consistait cette transaction. L'émetteur, en l'occurrence l'Université de Toronto, a émis des obligations non garanties pour une valeur de 160 millions de dollars. Aucune garantie n'a été offerte. Le taux d'intérêt négocié était de 6,78 p. 100, soit 65 points de base ou 0,65 p. 100 au-dessus de l'obligation de référence de 30 ans émise par le gouvernement du Canada. Le remboursement ne porte que sur l'intérêt et se fait deux fois par année, la totalité du principal devant être payée à l'échéance. Les fonds devaient servir à financer des projets d'immobilisations, principalement pour la construction de résidences, mais une petite portion de ce montant devait être utilisée pour construire des aires de stationnement et éventuellement des installations scolaires.

Les montants remboursés proviendraient des recettes tirées des activités auxiliaires associées à ces installations. Le remboursement est assumé à l'interne par les sections de l'université qui font usage de ces fonds. Si les fonds sont alloués à une résidence en particulier, les utilisateurs éventuels de cette résidence devront payer des frais, qui seront versés à la trésorerie centrale. La trésorerie centrale, quant à elle, utilise ces fonds pour

so that at the end of 30 years the university will have the full \$160 million to repay the loan.

Typically, loans have covenants or restrictions. The only covenant of any magnitude was a negative pledge, which is a covenant that says that they will not give security to other lenders. If these lenders are lending on an unsecured basis, they want other lenders to lend on an unsecured basis as well so they are on an even basis.

The credit ratings obtained were one notch higher than the province of Ontario, which was an AA-2 by Moody's and an AA-plus by Standard & Poor's, which are extremely high credit ratings.

I have provided you with some of the criteria and factors that a rating agency looks at, which include financial, demand, general and management factors. I would be happy to answer questions on those, but the rating agencies went through an analysis process looking at all those factors to determine their rating.

The University of Toronto is an outstanding university. We have outlined some of the key things that are worthy of note and ones that the rating agencies and investors looked at, but, clearly, in terms of going to the bond market, an institution like the University of Toronto was very simple because of the quality of its credit.

With regard to market reception, the issue was, as I mentioned, the first widely distributed university debt financing in the Canadian market. Quebec universities have issued small amounts in the retail market. The debt service in those cases is paid by the Quebec government. The U of T issue was extremely well received by investors. It was well over-subscribed, meaning that there were more buyers than there were bonds to place. The pricing was tight. The pricing was 65 basis points over a Canada bond. No other non-government issuer has achieved a spread lower for a similar maturity bond, so it was tightly priced. The buyers were evenly balanced between three groups — insurance companies, investment managers and pension funds.

In summary, we believe that there are significant opportunities for Canadian universities to raise funds in the debt capital markets. The University of Toronto certainly demonstrated that. In the *Financial Post*, Barry Critchley wrote in July that the U of T issue and, more important, what may follow, has got the market excited.

Investors are looking to diversify their portfolios. Universities are generally seen as strong credits, and it is a credit they are interested in buying.

The key issues for universities in terms of issuing in the market are to identify what funds are required and what is the source of refinancing. To finance a significant amount of infrastructure

payer l'intérêt et pour investir une portion du principal mis de côté, dont nous assurons la gestion, de sorte qu'à la fin de la période de 30 ans, l'université aura accumulé l'intégralité des 160 millions de dollars nécessaires pour rembourser le prêt.

Les prêts sont généralement assortis d'un contrat ou de restrictions. La seule restriction d'importance dans ce cas-ci consistait en une clause de nantissement négative, c'est-à-dire une clause stipulant que l'université n'allait pas fournir de garantie à d'autres prêteurs. Si ces prêteurs consentent des prêts non garantis, ils souhaitent évidemment que d'autres fassent de même pour que tous soient sur un pied d'égalité.

La cote de crédit obtenue était d'un cran supérieur à celle de la province de l'Ontario; Moody's lui a accordé un AA-2 et Standard & Poor's un AA-plus, qui sont des cotes de solvabilité extrêmement élevées.

Je vous ai fourni des exemples de critères et de facteurs qu'une agence de cotation prend en considération, notamment la situation financière, la demande, la situation générale et l'administration. Je me ferai un plaisir de répondre à des questions que vous aurez à ce sujet. Les agences de cotation ont effectué une analyse approfondie de tous ces facteurs pour établir une cote de crédit.

L'Université de Toronto est une université exceptionnelle. Nous avons souligné certains des principaux éléments et ceux qu'ont examinés les agences de cotation ainsi que les investisseurs, mais il était très facile pour un établissement comme l'Université de Toronto de s'adresser au marché obligataire vu sa solvabilité exceptionnelle.

Comment la souscription a-t-elle été reçue? Comme je l'ai dit, il s'agissait du premier financement par emprunt émis dans le public par une université sur le marché canadien. Des universités québécoises ont déjà lancé de petites souscriptions sur le marché du détail. Dans ces cas-là, le service de la dette est assuré par le gouvernement du Québec. La souscription de l'Université de Toronto a été extrêmement bien reçue par les investisseurs. Le nombre d'acheteurs a dépassé le nombre d'obligations émises. Le prix était très tendu. Il était de 65 points de base supérieur à l'obligation canadienne. Aucun autre émetteur non gouvernemental n'a obtenu un écart inférieur pour une obligation à échéance semblable, si bien que le prix était très tendu. Il y avait trois groupes d'acheteurs de taille semblable: les compagnies d'assurances, les gestionnaires de placements et les fonds de retraite.

En résumé, nous estimons que les universités canadiennes ont de bonnes chances de réunir des fonds sur les marchés d'emprunt de capitaux. L'Université de Toronto en a fait la preuve. Dans le *Financial Post*, Barry Critchley a dit en juillet que l'émission de l'Université de Toronto et, surtout, les effets qu'elle aura, a enthousiasmé les marchés.

Les investisseurs veulent diversifier leurs portefeuilles. Les universités sont perçues en général comme de bons risques de crédit et ils sont prêts à leur prêter.

Les principales questions pour les universités dans le cas d'une émission est de déterminer de quels fonds elles ont besoin et quelle sera la provenance du refinancement. Pour financer des

renewal generally will require an incremental source of revenue that can be used to repay the debt.

In the case of school boards, the market has raised over \$1 billion for school boards in the last two years. They have a funding formula for additional schools and also for facilities renewal where you have a specific dedicated stream that must be set aside into a segregated account and used only for specific capital purposes. Something like that would certainly facilitate the accumulated deferred maintenance issue. The key issue from a university's perspective in terms of capacity to borrow is to identify the source of repayment. If there is an identified source, universities will have access to the market.

Mr. Chair, that is the end of my formal comments.

The Chairman: Thank you very much and thank you for giving us a copy of your presentation.

Before I open the floor for questioning, I should say for the record that what gave rise to this study that we are doing was Senator Moore's concern about the extent of deferred maintenance at Canadian universities. I hope that I am not putting it unfairly, but it would appear that over the past number of years universities, under financial constraints, have allowed the physical plant to deteriorate considerably, to the extent that the Canadian Association of University Business Officers has done a study that suggests that the bill for all of this will amount to approximately \$3.6 billion. I suppose the issue cannot be divorced at all from the overall question of financing of universities, which is why we were so anxious to have you here and are so happy to have had such a thorough presentation from you.

Senator Moore: Thank you, Mr. Inskip, for being here and for your presentation. We were all tweaked to what your company was doing by the newspaper article of May 16 to which our chair referred.

Were you involved from the outset in this financing?

Mr. Inskip: Yes, I was.

Senator Moore: U of T has a very healthy endowment. It is the largest in the country. It exceeds \$1 billion, I believe.

When you analyze the borrower to see whether there would be appeal to the market to invest in that borrower, what weight is given to the endowment? I am interested to note that there was no security given.

Mr. Inskip: The endowment by itself is not a large factor, and one reason for that is that the endowment is restricted. The uses to which those funds can be put are fairly heavily restricted. The endowment itself is intended to be permanent; is only the investment income can be spent. We would look at the endowment in terms of size. In the case of the University of Toronto, it is approximately \$1.2 billion, as you mentioned. Those funds are not actually used. They are preserved and the investment income is used. The question is what that investment income can be used for.

équipements lourds, il faut en général une source de recettes supplémentaires qui permettra de rembourser la dette.

Dans le cas des conseils scolaires, ils ont réuni plus d'un milliard de dollars ces deux dernières années. Il y a une formule de financement pour des écoles supplémentaires et une autre pour le renouvellement des installations qui exige une source de financement distincte qui doit être mise de côté dans un compte à part et ne servira qu'aux dépenses d'immobilisations désignées. Il est certain que cela allège le problème des frais d'entretien différé accumulés. La principale question pour l'université qui veut emprunter est de trouver une source de remboursement. S'il y en a une, elles n'auront pas de mal à avoir accès au marché.

Monsieur le président, voilà qui met fin à mon exposé.

Le président: Je vous remercie beaucoup et je vous remercie également de nous avoir donné un exemplaire de votre texte.

Avant de passer aux questions, je précise que si nous nous sommes lancés dans cet examen, c'est que le sénateur Moore se préoccupait de l'ampleur de l'entretien différé dans les universités canadiennes. J'espère ne pas me tromper, mais il semble que ces dernières années, les universités aux prises avec des difficultés financières ont laissé leurs installations fixes se détériorer au point où l'Association canadienne du personnel administratif universitaire a laissé entendre dans une étude que la facture pourrait s'élever à environ 3,6 milliards de dollars. J'imagine que le problème est indissociable de la question globale du financement des universités et c'est la raison pour laquelle nous tenions tant à vous entendre et sommes si heureux que vous nous ayez donné un exposé aussi circonstancié.

Le sénateur Moore: Merci, monsieur Inskip, d'être venu et de votre exposé. Ce qui nous a mis la puce à l'oreille, c'est l'article de journal du 16 mai, auquel le président a fait allusion.

Avez-vous participé à cette souscription dès le début?

M. Inskip: Oui.

Le sénateur Moore: Le fonds de dotation de l'Université de Toronto est considérable. C'est le plus gros au pays. Il dépasse un milliard de dollars, je crois.

Lorsque vous analysez la situation d'un emprunteur pour déterminer son attrait pour le marché, quel poids accordez-vous à la dotation? J'ai constaté avec intérêt qu'il n'y avait aucune garantie.

M. Inskip: Le fonds de dotation lui-même n'est pas un facteur important parce que son utilisation est limitée. En effet, beaucoup de restrictions pèsent sur la manière dont ces fonds peuvent être affectés. Le fonds de dotation est censé être permanent; il n'y a que le revenu de placement qui puisse être dépensé. On regarde donc la valeur du fonds. Dans le cas de l'Université de Toronto, il est d'environ 1,2 milliard de dollars, comme vous l'avez dit. Toutefois, ces fonds ne sont pas employés: ils sont placés et c'est le revenu de ces placements qui est dépensé. Il s'agit alors de déterminer comment il peut être dépensé.

To the extent that there are uses that are unrestricted, that provides value to an investor because there are unrestricted funds. To the extent that the funds are restricted, they become less useful. To the extent that you could take restricted-use funds from the endowment and free up moneys from the operating fund, then they provide real value.

That is only one factor. There are certainly many other universities across the country that have borrowed in the bank market. Many universities have been around longer than this country has, so endowment is only one factor.

On page 13 of my presentation I tried to outline a number of the factors. Financial factors include revenue flexibility, which is everything from whether tuition fees can be increased or whether they are capped by government regulation, to student demand. If demand goes down generally because of economic conditions, which universities will students come to? Financial factors also include ability to raise funds through donations. On the other side is expenditure flexibility, which includes what percentage of the professorship is tenured, where expenses can be cut, et cetera. There are a number of factors. Endowment is one, but it is not a huge factor in the process.

Senator Moore: You mentioned no security. What legally secures the obligation to repay the funds that you have arranged from the marketplace?

Mr. Inskip: There is a trust indenture between the university and the trustee, and the trustee acts on behalf of all the bondholders. The trust indenture is nothing more than a loan agreement, an IOU, a promise to pay. There are a number of other things in there, but basically it says that the university is borrowing a certain amount and promises to pay interest at a certain rate on a semi-annual basis and to pay it all back at maturity.

There are a couple of things they promise not to do, and those are what I refer to as covenants. They promise not to give security to other lenders, because those lenders would be secured while these lenders are unsecured. There are a number of circumstances under which they could give security, but they are limited.

Senator Moore: Does the undertaking not to give security apply just to the properties that are subject to this borrowing, or is it to any properties on campus?

Mr. Inskip: If you lent money for a specific asset and you took security on that asset, then you would not have a negative pledge. They could do whatever they wished with their other assets because the lender has security on this residence or this facility. In this case, the lender said, "Here is the money for the residence and parking lot," but it has no right to any of those revenues. Therefore, the lender is saying that it wants to lend on the same basis as any other lender, which is not having security on any asset. That is easier for most borrowers because it means that they do not have to bear the cost or spend the time to actually put a mortgage on a building. The lenders do not have to worry about access to the building, if they were to repossess it; also, if the

L'existence de fonds à utilisation libre est attrayante pour l'investisseur. Les fonds à utilisation restreinte ont moins d'attrait. Les fonds à utilisation restreinte du fonds de dotation qui peuvent être dépensés — ce qui libère donc de l'argent du fonds d'exploitation — ont donc une valeur réelle.

Ce n'est qu'un des facteurs. Beaucoup d'autres universités au pays ont emprunté sur le marché bancaire. Beaucoup d'universités existent depuis plus longtemps, si bien que le fonds de dotation n'est qu'un facteur parmi d'autres.

À la page 13 de mon exposé, j'ai essayé de les énumérer. On y retrouve la flexibilité des recettes, ce qui va de la question de savoir si les frais de scolarité peuvent être augmentés ou s'ils sont plafonnés par réglementation du gouvernement, jusqu'à l'importance de la demande d'inscription. Si la demande baisse en général pour des raisons financières, dans quelle université les étudiants iront-ils? Parmi les autres facteurs figure également la capacité de mobiliser des fonds grâce aux dons. À l'autre extrême se situe la flexibilité des dépenses, ce qui comprend le pourcentage de professeurs qui ont leur permanence, si les dépenses peuvent être comprimées, et cetera. Il y a quantité de facteurs. Le fonds de dotation est l'un de ceux-là, mais il ne pèse pas énormément dans l'équation.

Le sénateur Moore: Vous avez dit qu'il n'y a pas de garantie. Qu'est-ce qui garantit juridiquement l'obligation de rembourser les fonds que vous avez souscrits sur le marché?

M. Inskip: Il y a un acte de fiducie entre l'université et le fiduciaire et ce dernier agit au nom de tous les obligataires. L'acte de fiducie n'est rien de plus qu'une convention de prêt, une reconnaissance de dette, une promesse de payer. On y trouve d'autres éléments, mais cela dit essentiellement que l'université emprunte un certain montant et promet de payer l'intérêt à un taux donné sur une base semestrielle et d'éteindre la dette à échéance.

Elle promet également d'éviter de faire certaines choses, et c'est ce que l'on appelle des clauses restrictives. Elle promet de ne pas accorder de garantie à d'autres prêteurs parce que ceux-ci auraient une garantie tandis que les autres n'en auraient pas. Il y a un certain nombre de circonstances où elle peut donner une garantie, mais elles sont limitées.

Le sénateur Moore: Est-ce que l'engagement de ne pas donner de garantie s'applique uniquement aux biens visés par cet emprunt ou est-ce que cela englobe tous les biens sur le campus?

M. Inskip: Si vous prêtez de l'argent pour un bien particulier et que vous prenez une garantie sur ce bien, alors il n'y aurait pas de sûreté négative. L'université pourrait faire ce qu'elle veut des autres biens parce que le prêteur a une garantie sur une résidence ou un autre immeuble, par exemple. Dans ce cas-ci, le prêteur a dit: «Voici de l'argent pour la résidence et le parc de stationnement», mais il n'a aucun droit sur ces recettes. Le prêteur dit donc qu'il veut prêter aux mêmes conditions que n'importe quel autre prêteur, c'est-à-dire sans garantie sur quelque bien que ce soit. Cela est plus facile pour la plupart des emprunteurs parce que cela signifie qu'ils n'ont pas à investir temps et argent pour hypothéquer un immeuble. Le prêteur n'a pas à se soucier d'avoir

building were in the middle of campus, they do not have to concern themselves with subdivision issues. Those issues are avoided by doing it on an unsecured basis.

Senator Bolduc: You mentioned as a source of repayment ancillary generated residence and parking facilities. Do you have any other possible areas for repayment, for example, an arena?

Mr. Inskip: This is an unsecured loan; therefore, U of T can choose to repay from whichever sources it wishes. The university is not obligated to take revenues from a residence or a parking lot. The university's intention is to build a residence and charge residence fees. Those residences fees will go to the central treasury for management. U of T is free to do whatever it wants. There is no legal obligation to use any revenue sources to repay these bonds. If they are not paid, the bondholders, in theory, could sue the university and demand payment from whatever resources the university has; however, the bondholders have no right to any particular asset or any particular cash flow. Anybody else could lend on an unsecured basis, and they would have equal rights to the revenues created by the assets built from this funding.

The other option is to lend on a secured basis — the lender lends the money, U of T builds a residence, the lender has security on that residence and the cash flow stream from it. If things got tough, in theory, you could take those assets and cash flows and use them to repay the loan. The constraint there is putting on mortgages. It is costly and there are a number of other issues. If you do not need to give security, from an issuer's point of view, sometimes it is easier to say all of its lending is unsecured.

The documentation is simpler.

Senator Bolduc: How do you compare the interest rate that you charge on that project with some of the types of capital developments?

Mr. Inskip: This interest rate was 6.78.

Senator Bolduc: Fixed rate for 30 years?

Mr. Inskip: Yes, for the next 30 years. One of the attractions of going to the bond rate is being able to get a fixed rate for the full term. The university knows when pricing its residence fees exactly what the capital costs are. The university built the resident, knows what it cost, and knows what the borrowing is. U of T can predict over the next 30 years some margin for operating cost variation. As far as capital costs, the university knows exactly what they are.

Senator Bolduc: It is about 65 basis points over the Government of Canada benchmark bond.

Mr. Inskip: That was the tightest spread in the market for that term for a non-government issuer. The other comparable, for example, would be NAV Canada, very similar pricing, and it has a monopoly, runs the air space. If you look at GTAA, it was closer to the high 90s basis points. This rate was very attractive. There was no non-government issuer that achieved a tighter spread over a 30-year term than this issue.

accès à l'immeuble, s'il doit en reprendre possession. Si l'immeuble se trouve au milieu du campus, il n'a pas non plus à se préoccuper de questions de lotissement. Tous ces problèmes sont évités si l'on fonctionne sans garantie.

Le sénateur Bolduc: Vous avez dit qu'une des sources secondaires de recettes pour le remboursement était les résidences et les stationnements. Y en a-t-il d'autres? Un aréna par exemple?

M. Inskip: C'est un emprunt sans garantie. L'université peut donc le rembourser à partir des sources qu'elle voudra, quelles qu'elles soient. Elle n'est pas obligée d'employer les recettes provenant des résidences ou des parcs de stationnement. Elle a l'intention de bâtir une résidence et d'exiger des frais. Ces frais seront versés au trésor de l'université. Elle pourra en faire ce qu'elle veut. Elle n'est pas tenue de se servir d'une source particulière de recettes pour rembourser ces obligations. En théorie, les obligataires qui ne seraient pas remboursés pourraient poursuivre l'université et exiger d'être payés à partir des ressources de l'université, quelles qu'elles soient. Toutefois, les obligataires n'ont aucun droit sur un bien en particulier ou une entrée de fonds donnée. N'importe qui d'autre pourrait accorder un prêt non garanti et aurait les mêmes droits aux recettes issues des biens bâtis grâce à ces fonds.

L'autre option serait d'accorder un prêt garanti — le prêteur prête l'argent, l'université bâtit une résidence et le prêteur a une garantie sur la résidence et les rentrées de fonds qui en découlent. Si les choses vont mal, en théorie, on pourrait prendre ces biens et ces rentrées de fonds pour rembourser l'emprunt. La complication ici, c'est qu'il faut prendre une hypothèque. C'est cher et cela entraîne d'autres difficultés. S'il n'est pas nécessaire de donner une garantie, du point de vue de l'émetteur, il est parfois plus facile de décider que tous les emprunts sont sans garantie.

La documentation est plus simple.

Le sénateur Bolduc: Comment le taux d'intérêt ici se compare-t-il à celui d'autres projets d'immobilisations?

M. Inskip: Le taux d'intérêt est de 6,78 p. 100.

Le sénateur Bolduc: Un taux fixe pour 30 ans?

M. Inskip: Oui. L'avantage d'un taux obligataire c'est d'avoir un coût fixe pour toute la durée. Quand l'université fixe ses frais de résidence, elle sait exactement quels seront ses coûts d'immobilisations. L'université a construit la résidence, sait ce qu'il en coûte et connaît son emprunt. Elle peut calculer pour les 30 prochaines années la fluctuation de ses coûts d'exploitation. Elle sait donc exactement quel est le coût de ses immobilisations.

Le sénateur Bolduc: C'est environ 65 points de base au-dessus de l'obligation de référence du gouvernement du Canada.

M. Inskip: C'est l'écart le plus mince sur le marché pour cette durée et pour un émetteur non gouvernemental. L'autre cas semblable, par exemple, c'est NAV Canada, pour un prix très semblable, et c'est un monopole qui dirige l'espace aérien. Dans le cas de l'ACFTA, c'était dans la tranche supérieure des 90 points de base. Ce taux était très alléchant. Aucun autre émetteur non gouvernemental n'a obtenu un écart aussi mince pour une échéance de 30 ans.

Senator Bolduc: Is there any Ontario Hydro financing on a 30-year basis?

Mr. Inskip: There is. The old Ontario Hydro debt, which was guaranteed by the province, had provincial rates — because the province guaranteed it. With respect to Hydro One, for example, I believe it was certainly higher. It was less than 100 basis points but definitely higher than the 65 basis points.

Senator Bolduc: This is not guaranteed by the government?

Mr. Inskip: That is correct.

Senator Bolduc: In the Province of Quebec, if memory serves me, the government is involved, I believe.

Mr. Inskip: My understanding is that in Quebec the debt service is paid by the government. In the example before us, there is no government guarantee. Obviously, however, the government has seats on the board.

Senator Bolduc: The University of Toronto issue that is before us is a free market operation.

Mr. Inskip: This is stand-alone financing for the University of Toronto, no guarantees. There is government support in terms of board representation, government grants, but this is a separate obligation of the University of Toronto only, and there is no guarantee from the province.

The Chairman: The situation in Quebec is that the government actually pays the debt servicing costs.

Senator Bolduc: I do not think they have the right to —

The Chairman: Go it alone. Why would they?

Mr. Inskip: This is the first widely distributed government bond for a university on its own credit. There are numerous universities that have gone to the bank markets for capital projects, because the projects were smaller and perhaps the money was for a shorter term.

Senator Bolduc: You say that there is a possibility for diversifying the portfolio. Do you see it as a possibility for various universities in Canada to do that?

Mr. Inskip: Absolutely.

Senator Bolduc: There is a market for that?

Mr. Inskip: There is a market. Investors are looking to diversify their portfolios. We have talked to a number of universities across Canada who are exploring it, and who, we are confident, could access the market.

Senator Bolduc: In the case of residences and the parking facilities, I cannot understand that. Are there other possibilities — except maybe in the sports area?

Mr. Inskip: Obviously, we are in the business of placing debt. We will explore every opportunity to place debt, and where there is a willing buyer and seller we will put them together. It is relatively easy to go to a university that needs to borrow money to

Le sénateur Bolduc: Ontario Hydro a-t-elle obtenu du financement sur 30 ans?

M. Inskip: Oui. La vieille dette d'Ontario Hydro, qui a été garantie par la province, avait bénéficié des taux de la province puisque c'est elle qui la garantissait. Dans le cas de Hydro One, par exemple, c'était plus élevé. C'était moins de 100 points de base, mais certainement plus que 65.

Le sénateur Bolduc: Ce n'est pas garanti par le gouvernement?

M. Inskip: C'est juste.

Le sénateur Bolduc: Au Québec, si je me souviens bien, le gouvernement y est pour quelque chose.

M. Inskip: Je crois qu'au Québec le service de la dette est assuré par le gouvernement. Dans l'exemple que nous avons devant nous, il n'y a pas de garantie du gouvernement. Il est évident toutefois que le gouvernement siège au conseil d'administration.

Le sénateur Bolduc: L'émission de l'Université de Toronto est donc une opération de marché libre.

M. Inskip: C'est une opération de financement autonome de l'Université de Toronto, sans garantie. Il n'y a pas de soutien gouvernemental sous forme de représentation au conseil, de subventions; c'est une obligation distincte qui n'engage que l'Université de Toronto sans garantie de la province.

Le président: Au Québec, c'est le gouvernement qui assure le service de la dette.

Le sénateur Bolduc: Je ne pense pas que le gouvernement du Québec ait le droit...

Le président: De faire cavalier seul. Pourquoi l'aurait-il?

M. Inskip: Il s'agit de la première obligation gouvernementale émise dans le public pour le compte d'une université. De nombreuses universités se sont adressées aux banques pour obtenir du financement pour des projets d'immobilisations. Il s'agissait peut-être de petits projets dont le financement était à court terme.

Le sénateur Bolduc: Vous dites qu'il est possible de diversifier le portefeuille. Pensez-vous que plusieurs universités au Canada pourraient le faire?

M. Inskip: Tout à fait.

Le sénateur Bolduc: Ce marché existe?

M. Inskip: Le marché existe. Des investisseurs veulent diversifier leurs portefeuilles. Nous avons discuté avec plusieurs universités canadiennes qui pensent qu'elles pourraient trouver les fonds voulus sur ce marché.

Le sénateur Bolduc: Je ne peux pas comprendre que ce soit le cas pour les résidences et les stationnements. Existe-t-il d'autres possibilités? Le domaine des sports fait peut-être exception à la règle.

M. Inskip: Notre tâche est évidemment de trouver du crédit. Nous étudions toutes les façons de le faire et lorsqu'il y a un acheteur et un vendeur, nous les mettons en contact. Il est assez facile de s'adresser à une université qui veut emprunter de l'argent

produce an asset that will generate a cash flow, and take that cash flow to service the debt, good business principles. Residences, parking lots, food services, bookstores, any of those kinds of things are fine. With respect to academic buildings, presumably, it can be paid off by grant revenue.

In Ontario, for example, the operating grants cannot be used to pay debt related to capital. Those are not available. The endowment funds are not available. If you cannot find a repayment source, it becomes difficult. Even if the university has lots of assets, you do not want to rely on them selling off buildings to pay off the loan. That revenue source could be user fees, or it could be government grants.

In the case of school boards, the \$1 billion I referred to, the governments have said, "Here is one grant for new pupil places, for new facilities to generate additional places in school," or "Here is a grant for facilities renewal." Both of those grants have to go into a segregated account. These school boards have raised over \$1 billion, and for the next 25 years they are getting grants that have to go into the segregated accounts, and they can be used to repay the debt. In the school board case, there are no user fees, but an identified source that is segregated can be used to service the debt.

Senator Bolduc: I give money to Laval University every year, and I always stipulate that it is for the library. Many people are doing the same, so we have specialized endowment funds. Would you go so far as to say that you would be ready to look at it from the point of view of financing a library?

Mr. Inskip: We would look at any assets where there is an identified repayment source. If a university came to us and said that they had a particular grant we could use for this, or an endowment fund, and the intention is that so much can be segregated, you must consider the legalities. Can you pledge these funds or can they be used? The source would need to be identified and we would be happy to explore the possibility.

Senator Bolduc: How is it that in 2001 this bright idea of market financing has come about?

Mr. Inskip: Basically, for a couple of reasons. One is that there has not been the need on the part of universities. For the most part, in terms of capital facility, governments have funded those academic buildings, or it is has been a combination of governments and donations. The only ones where the universities have needed to borrow in past are ones that governments did not fund, which were typically things like residences. If you do one residence at a time, the borrowings are relatively small. If you want to borrow \$25 million you can go to the bank and arrange the financing. If you want a fixed rate you might go to the swap markets and lock in your interest rate. For the size of the transactions, that has been an appropriate way to proceed.

de la convaincre de produire un actif qui générerait des fonds et prendre ensuite ces fonds pour assurer le service de la dette. Il s'agit d'une simple transaction commerciale. On peut songer aux résidences, aux stationnements, aux services d'alimentation ainsi qu'aux librairies. Les subventions peuvent servir à financer la construction des immeubles universitaires.

En Ontario, par exemple, les universités ne peuvent pas utiliser leurs subventions d'exploitation pour rembourser leur dette. Elles ne peuvent pas puiser dans leurs subventions ni dans les fondations. Si elles ne trouvent pas une source de fonds pour rembourser leur dette, la situation devient difficile. Même si une université a de nombreux actifs, on ne voudrait pas qu'elle doive vendre des immeubles pour rembourser ses dettes. Les frais d'utilisation ou les subventions gouvernementales pourraient constituer une source de revenu.

J'ai mentionné que les conseils scolaires avaient obtenu un milliard de dollars. Les gouvernements ont créé deux types de subventions: l'une pour la construction de nouvelles écoles et l'autre pour la remise en état des installations existantes. Ces deux types de subventions doivent être versées dans un compte distinct. Les conseils scolaires ont recueilli plus d'un milliard de dollars et recevront au cours des 25 prochaines années des subventions qui devront être versées dans des comptes distincts et qui pourront servir au remboursement de la dette. Les conseils scolaires n'imposent pas de frais d'utilisation, mais des fonds versés dans un compte distinct peuvent être affectés au service de la dette.

Le sénateur Bolduc: Je fais un don chaque année à l'Université Laval et je précise que cet argent doit aller à la bibliothèque. Comme beaucoup de gens font de même, l'université a créé des fondations spécialisées. Iriez-vous jusqu'à dire que ce serait une façon de financer une bibliothèque?

M. Inskip: Nous prenons en compte tout actif lorsqu'il existe une source de fonds qui peut servir au remboursement de la dette. Si une université s'adressait à nous et nous disait qu'elle a un fonds distinct ou une fondation qui pourrait servir à cette fin, nous étudierions l'aspect juridique de la question. Ces fonds peuvent-ils être affectés au remboursement de la dette? Nous serions heureux d'étudier cette possibilité si on pouvait nous indiquer la source des fonds.

Le sénateur Bolduc: Comment se fait-il que ce soit en 2001 qu'on ait eu la brillante idée de recourir au marché des capitaux?

M. Inskip: Quelques raisons l'expliquent. Jusqu'ici, les universités n'ont pas eu besoin d'y recourir. Dans la plupart des cas, les gouvernements ont financé la construction des immeubles universitaires, ou ce financement était assuré par des subventions gouvernementales et des dons. Dans le passé, les universités ont eu à emprunter seulement pour financer des immeubles que les gouvernements ne finançaient pas comme les résidences. Si l'on construit une résidence à la fois, il n'est pas nécessaire d'emprunter trop d'argent. Si l'on veut emprunter 25 millions de dollars, on peut s'adresser à la banque. Si l'on veut un taux fixe, on peut s'adresser au marché du crédit croisé. Cette méthode de financement convenait compte tenu de la taille des transactions.

When we are looking at significant growth in enrolment — in Ontario we are looking at the elimination of grade 13, which means we have more students — all of a sudden you are looking at significant amounts of capital requirements.

Senator Bolduc: CMHC used to be the source of residence financing on the universities campuses.

Mr. Inskip: CMHC was involved in many of them. In the U.S., they have used capital markets for many years where they had large needs. The second reason is that in the Canadian market, 10 years ago, there was not a developed corporate market. The governments issued a large amount of debt, as we know, and interest rates were high so it crowded out the non-government issuers. It has only been the last five or six years where we have had school boards, airports, universities, therefore, a broader corporate involvement in the market.

Senator Bolduc: The bond market is going down, too.

Mr. Inskip: The yields have come down significantly. Five years ago, you were looking at close to 10 per cent, whereas today you are looking at between 5 and 6 per cent for 10-to 30-year money.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: Mr. Inskip, after Italian, French is the language I speak best, better than I do English.

I would like to know how many years the University of Toronto has used your services to secure loans, namely, for how long has the University of Toronto been needing the services of the Canadian Imperial Bank of Commerce?

Has this been going on for a long time or did the university only begin using your loans services last year, in addition to organizing fund raising in order to resolve many of their problems?

[English]

Mr. Inskip: I cannot answer how long. We deal with the University of Toronto on a banking relationship. In terms of the particular bond issue, the process started with a request for proposals to a number of different financial institutions, and that process was done in the fourth quarter of 2000. We started the advisory work in January 2001, at which point we talked about what was required to issue a bond, what the credit ratings were, the legal document, the kind of covenants, and then we started that process. From the time we actually were awarded the mandate to help them go to the markets, it was early January of this year. It actually went to market in July, so it was about six and a half months.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: I would like to know what problem the University of Toronto was facing when it informed the bank that it needed to borrow money in order to resolve some very important issues.

Lorsque les effectifs augmentent considérablement — en Ontario, on élimine la 13^e année, ce qui signifie davantage d'étudiants pour les universités — les besoins en capitaux augmentent soudainement tout aussi considérablement.

Le sénateur Bolduc: Autrefois, c'est la SCHL qui finançait les résidences sur les campus universitaires.

M. Inskip: Oui, la SCHL en a financé beaucoup. Aux États-Unis, là où les besoins sont importants, on a recours depuis longtemps aux marchés de capitaux. Il y a une autre raison: Il y a dix ans, au Canada, le marché des sociétés n'était pas très développé. Le gouvernement a émis de nombreux titres de créance, comme nous le savons, et, comme les taux d'intérêt étaient élevés, il restait peu de place pour les autres émetteurs de titres de créance. Ce n'est que depuis cinq ou six ans que les conseils scolaires, les aéroports, les universités, les sociétés en général, sont présentes sur ce marché.

Le sénateur Bolduc: Le marché des obligations est à la baisse, également.

M. Inskip: Oui, les rendements ont diminué considérablement. Il y a cinq ans, vous pouviez envisager un rendement de près de 10 p. 100, alors qu'aujourd'hui, il est plutôt de 5 à 6 p. 100 pour des obligations de 10 à 30 ans.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Monsieur Inskip, après l'italien, le français est la langue dans laquelle je m'exprime le mieux, et ce, mieux qu'en anglais.

J'aimerais savoir depuis combien d'années l'Université de Toronto fait appel à vos services pour leurs prêts, c'est à dire depuis quand l'Université de Toronto requiert les services de la Banque Canadienne Impériale de Commerce?

Est-ce depuis longtemps ou seulement pendant la dernière année où l'on a commencé à demander des prêts de service public, en plus d'organiser une cueillette de fonds pour ainsi résoudre beaucoup de problèmes?

[Traduction]

M. Inskip: Je ne saurais vous dire. L'Université de Toronto fait ses affaires bancaires chez nous. Pour ce qui est de l'émission particulière d'obligations, le processus s'est amorcé avec une demande de propositions qui a été envoyée à différentes institutions financières pendant le 4^e trimestre de 2000. Nous avons commencé les consultations en janvier 2001; nous avons alors discuté de ce qui était nécessaire pour l'émission d'obligations, des cotes de crédit, des documents juridiques, des clauses restrictives nécessaires avant de passer à l'émission comme telle. C'est au début de janvier de cette année qu'on nous a confié le mandat d'aider l'université dans ce dossier. C'est en juillet que l'université a émis ses obligations, soit environ six mois et demi plus tard.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: J'aimerais savoir à quelle problématique se confrontait l'Université de Toronto lorsqu'elle a formulé à la banque son besoin d'emprunter de l'argent parce qu'elle avait des choses très importantes à régler.

Can you tell me what the problem was? Was it the residences, infrastructure maintenance or maintenance required for other sectors in the university? What was the main problem facing the university that required that it borrow money?

[English]

Mr. Inskip: I do not think it was much a problem, as I would think of deferred maintenance as a problem. It was that the university currently has residence facilities for roughly 14 per cent of its students. It wanted to expand residence capacity over a period of time to something closer to 25 per cent of their students. More than half of this money will be used for building new residences. They wanted to expand a number of residences, particularly with the elimination of grade 13 and two years graduating at once — but even for their current enrolment they wanted to expand residences. They wanted to build a parking facility, and they may have a small need for augmenting their academic buildings. Primarily, it was motivated by a need for additional residences.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: Did you begin providing this service to the university in 2000? Did you inform other universities in Canada that you were able to assist them?

You know, Quebec universities are in good shape. The way that they operate provides some stability, even for resolving infrastructure problems. But for the other universities that require money for research or building maintenance, did you advertize the fact that you were there to help the universities?

The Toronto example must be very positive, and there may be a lot of universities that will call upon your services. You could subsequently reduce the interest rates!

[English]

Mr. Inskip: I appreciate the opportunity for you to look after our interests. We certainly have met with some universities, some on the West Coast and the East Coast, in Quebec, Ontario. We have not met with the majority.

We met with selected ones. Obviously it takes time, but our intention is to meet with many universities across Canada. We obviously want to look at ones that have a need that is of a size that is appropriate for the bond market. We have told a number of them that we have done this transaction and would be happy to talk to them about how it went. I have met with several universities across the country and have presentations planned with others. We have met with one in Quebec and have plans for others there as well.

It is an ongoing process. This was done in July. Summer intervened and we are now just starting up again. The markets are a little unsettled at the moment, but we will be out talking to more universities.

Pouvez-vous me dire ce que c'était? Étaient-ce les résidences, la manutention des infrastructures ou d'autres secteurs à l'université? Quel était le principal problème de l'université pour qu'elle ait besoin d'un emprunt monétaire pour le régler?

[Traduction]

M. Inskip: Ça n'a pas vraiment été un problème, dans la mesure où l'entretien différé est un problème. À l'heure actuelle, l'université a des résidences pour environ 14 p. 100 de ses étudiants. Elle veut agrandir ses résidences à long terme pour pouvoir offrir un logement à 25 p. 100 de ses étudiants. Plus de la moitié de cet argent servira à la construction de nouvelles résidences. L'université souhaite accroître le nombre de logements offerts à ses étudiants, surtout avec l'élimination de la 13^e année et en raison du fait que deux promotions arriveront à l'université la même année; mais même avec les effectifs actuels, l'université voulait agrandir ses résidences. Elle veut aussi construire un parc de stationnement et aurait aussi besoin d'augmenter légèrement le nombre de salles de classe. Mais sa motivation première était l'ajout de résidences.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Avez-vous commencé en l'en 2000 à offrir ce service à l'université? Est-ce que vous avez porté cela à la connaissance des autres universités du Canada qu'il était possible que vous puissiez les aider?

Vous savez, les universités au Québec vont très bien. Elles ont une façon de travailler qui leur permet d'avoir une certaine stabilité, même pour régler les problèmes d'infrastructure. Mais pour les autres universités qui ont besoin d'argent pour la recherche ou l'entretien de leurs établissements, avez-vous fait une campagne publicitaire afin de leur dire que vous pouviez leur donner un coup de main?

L'exemple de Toronto doit être très positif, et peut-être aurez-vous beaucoup d'universités qui feront appel à vos services. Vous pourriez alors réduire les taux d'intérêts!

[Traduction]

M. Inskip: Je suis heureux que vous défendiez nos intérêts. Nous avons rencontré les représentants de certaines universités de la côte Ouest, de la côte Est, du Québec et de l'Ontario. Toutefois, nous n'avons pas rencontré la majorité des universités.

Nous avons eu des rencontres avec des représentants de quelques universités. Ces rencontres prennent du temps, mais nous comptons avoir des entretiens avec des représentants de nombreuses universités canadiennes. Nous aimerions particulièrement avoir des discussions avec celles dont la taille est idéale pour le marché des obligations. Nous avons déjà dit à certaines d'entre elles que nous avons effectué cette transaction et que nous pourrions leur décrire cette expérience. Je suis allé dans plusieurs universités du pays et des exposés sont prévus dans plusieurs autres. Nous avons été dans une université du Québec et comptons en visiter d'autres aussi.

Le processus se poursuit. Cela s'est fait en juillet. Il y a eu interruption pendant l'été et le travail vient de reprendre. Les marchés sont un peu incertains à l'heure actuelle, mais nous poursuivrons nos entretiens avec les universités.

Senator Stratton: With regard to payback on the bonds, I realize we are talking about payback from general revenue, even though there was revenue achieved from the student residence and the parking fees. Did the university base the payback of the interest on the income derived from the residence and the parking? Is that how you arrived at the amount, or did they top it off with other revenue sources?

Mr. Inskip: They will allocate the funds to the particular users. I think that, in the case of the University of Toronto, they said that they would provide a small subsidy for a time-limited basis. In that sense, I do not know the exact amount. The intention is to subsidize residence rates by a small amount for a certain period of time, reflecting the difficult market conditions in terms of high housing costs.

Absent that, generally the costs of the financing would be passed on on a full cost-recovery basis. Therefore, in the long term, full cost recovery but a temporary period of subsidy.

Senator Stratton: I would hope that they would have a gradual escalation of residence fees rather than a sudden increase.

You talk about funding of a size appropriate for a bond market. What is an appropriate size for the bond market?

Mr. Inskip: As I outlined in my presentation, there are two ways of approaching the bond markets. One is the traditional private placement. That is where you would go to a number of insurance companies and negotiate a fixed-rate, long-term transaction with those providers of money. The minimum is in the range of \$25 million to \$100 million. For a public-style issue, the amount is probably \$100 million.

Therefore, in terms of the capital markets, it will be at least \$25 million; otherwise, you are in the bank market. If it is under \$100 million, you will do a traditional private placement where you negotiate with individual investors. If it is over \$100 million, it will be more of a public style, where it is fully negotiated and underwritten by an underwriting group.

Senator Stratton: A small university building, a residence and a parkade would, in many cases, have to go the private route?

Mr. Inskip: Yes. We are talking to a couple of universities that have requirements of less than \$100 million. In those circumstances, it is just a different approach to go to market. In many cases, we are talking about the same investors; some will be different. You will not be going to mutual funds and others that require more liquidity. The process is different, but the trust indenture and the other things could be very similar.

Senator Stratton: Is the rate higher because of that?

Mr. Inskip: The rate is higher because of the lack of liquidity. Liquidity is the ability to resell. When investors get nervous and want to see their mutual funds, they have to be able to sell what is

Le sénateur Stratton: En ce qui concerne le paiement des obligations, ces paiements se font à même les recettes générales même si elles proviennent des résidences et des frais de stationnement. L'université a-t-elle déterminé le versement des intérêts à partir du revenu découlant des résidences et des stationnements? Est-ce ainsi qu'on a déterminé le montant ou y a-t-on ajouté d'autres sources de revenu?

M. Inskip: Les fonds sont affectés aux usagers particuliers. En l'occurrence, l'Université de Toronto a décidé qu'elle offrirait une petite subvention pour un temps limité. En ce sens, j'ignore le montant exact. On a l'intention de subventionner le loyer des étudiants en résidence, dans une faible mesure et pour une période déterminée, en raison du coût élevé du logement.

Pour le reste, les coûts du financement seront assujettis au recouvrement des coûts. Par conséquent, à long terme, il y aura recouvrement total des coûts après une courte période de subventions.

Le sénateur Stratton: J'espère que l'augmentation des frais de résidence se fera graduellement et non pas brusquement.

Vous avez parlé d'une taille idéale pour le marché des obligations. Quelle taille idéale pour le marché des obligations?

M. Inskip: Comme je l'ai indiqué dans mon exposé, on peut aborder le marché des obligations de deux façons. La première méthode, la méthode traditionnelle, est celle du placement privé. Vous vous adressez à des sociétés d'assurances pour négocier un taux fixe, à long terme avec les bailleurs de fonds. Cela se fait pour des sommes allant de 25 millions à 100 millions de dollars. Pour un investissement public, le montant est plutôt de 100 millions de dollars au minimum.

Par conséquent, sur les marchés de capitaux, ce sera au moins 25 millions de dollars; autrement, vous êtes sur le marché bancaire. Si la somme est inférieure à 100 millions de dollars, on fait un placement privé traditionnel avec des investisseurs individuels. S'il s'agit de plus de 100 millions de dollars, c'est un investissement public, pleinement négocié et souscrit par un syndicat de prise ferme.

Le sénateur Stratton: Un petit immeuble universitaire, une résidence et un stationnement, dans la plupart des cas, feraient l'objet d'un investissement privé?

M. Inskip: Oui. Nous avons amorcé des discussions avec deux ou trois universités dont les besoins sont inférieurs à 100 millions de dollars. Dans de telles circonstances, on aborde le marché différemment. Dans bien des cas, nous nous adressons aux mêmes investisseurs, mais certains sont différents. On ne s'adresse pas aux sociétés de fonds communs de placement ou à d'autres qui veulent davantage de liquidités. Le processus est différent, mais l'acte de fiducie et d'autres aspects sont semblables.

Le sénateur Stratton: Le taux est-il plus élevé pour cette raison?

M. Inskip: Le taux est plus élevé en raison de l'absence de liquidités. Les liquidités représentent la capacité de revente. Lorsque les investisseurs s'inquiètent et veulent voir leurs fonds

in their portfolio. These are less liquid, and typically they have a premium on the spread.

Senator Stratton: How many basis points?

Mr. Inskip: It depends on the circumstances. An insurance company would say 25 basis points. Sometimes we can squeeze that down, depending on who the issuer is. If it is heavily structured, it will be more than that.

Senator Bolduc: When it is in a private placement, you can do it as a major undertaker and then sell it to other of your friends, I suppose?

Mr. Inskip: You might have a lead investor, where you do more negotiating, but typically if we were doing a \$50-million private placement we would work with the university. We may or may not get it rated. We would draft up term sheets, go through the details, prepare a presentation, and go with the university to half a dozen investors and make the presentation. They would each say how much they want. We want fill up the book, and we would negotiate the documentation. It might be three or four insurance companies, as opposed to a bank transaction where you might have a bank underwrite the whole thing and then sell off pieces after. In the private-placement market, you would typically try to place the whole thing first.

Senator Tunney: Can you imagine a situation where a university would go into receivership if they defaulted on interest payments, for instance? How could a university go bankrupt? I expect I know what you would do if they were in serious financial trouble.

I am sure this will not happen, but supposing it were 1929 and the economy went into a serious depression. Of course, there would be thousands of these cases in serious trouble, but what coverage have you got for risk, if there is risk? I have not yet heard you say whether there really is a risk.

Mr. Inskip: My view is that there is risk in anything. Some risks are very small and some are very big. In the case of the University of Toronto, the credit ratings are a notch higher than those of the Province of Ontario. The Province of Ontario has unlimited taxing power. The university has assets with an insured value of \$4.8 billion, it has a large amount of land in downtown Toronto and it has an endowment fund of \$1.2 billion. It has a lot of assets and high demand for its services. The risk theoretically exists but is infinitesimally small. Investors have the same view. They said the spread they will charge is extremely low. It sold very quickly and is heavily over-subscribed. That is the University of Toronto.

Looking at universities across the country, there are others that are located in less favourable locations. In the case of the University of Toronto, if they got into difficulty, they have some very valuable assets in terms of lands and the things you could do with those assets. In the cases of some other universities located in

communs de placement, ils doivent être en mesure de vendre ce qu'ils ont dans leur portefeuille. Si la liquidité est moindre, il y a alors une prime de risque.

Le sénateur Stratton: De combien?

M. Inskip: Ça dépend des circonstances. La société d'assurances exige habituellement 25 p. 100. Nous pouvons parfois réduire ce pourcentage, en fonction de l'émetteur. Si la structure est lourde, la prime est plus importante.

Le sénateur Bolduc: Lorsqu'il s'agit d'un placement privé, vous pouvez agir comme souscripteur principal et revendre à vos amis, je suppose?

M. Inskip: Il y a parfois un investisseur principal avec lequel nous faisons le gros des négociations, mais, habituellement, s'il s'agit d'un placement privé de 50 millions de dollars, nous négocions avec l'université. Il nous arrive d'obtenir pour l'université une cote de crédit. Nous rédigeons l'offre de souscription, nous réglons les détails, nous faisons la présentation, avec des représentants de l'université, à une douzaine d'investisseurs. Chacun d'entre eux exprime alors son intérêt. Nous comptabilisons tout cela et nous nous occupons de la documentation. Il s'agit parfois de trois ou quatre sociétés d'assurances, et ce n'est alors pas comme avec une banque où la banque souscrit la totalité pour ensuite revendre à la pièce. Sur le marché des investissements privés, on tente habituellement d'obtenir d'abord un seul placement.

Le sénateur Tunney: Peut-on imaginer qu'une université puisse être mise sous séquestre si, par exemple, elle se trouvait en défaut de paiement d'intérêts? Peut-on imaginer qu'une université fasse faillite? J'aimerais savoir ce que vous feriez si elle se trouvait en graves difficultés financières.

Cela ne se produira certainement pas, mais supposons que la situation soit comme en 1929 et que l'économie sombre dans la dépression. Bien sûr, il y aurait des milliers d'autres institutions dans les mêmes difficultés financières, mais si vous considérez cela comme un risque, quelle couverture avez-vous? Je ne vous ai pas encore entendu dire s'il y avait véritablement un risque.

M. Inskip: À mon avis, le risque est partout. Certains sont énormes et d'autres minimes. Dans le cas de l'Université de Toronto, sa cote de solvabilité est un cran plus haut que celle de la province de l'Ontario. Pourtant, celle-ci a un pouvoir d'imposition illimité. Mais l'université, pour sa part, a des actifs dont la valeur assurée représente 4,8 milliards de dollars; en effet, elle est propriétaire de beaucoup de terrains dans le centre-ville de Toronto et a un fonds de dotation de 1,2 milliard de dollars. Autrement dit, elle a des actifs élevés et ses services sont à forte demande. Par conséquent, le risque existe en théorie, mais il est infime. C'est l'avis des investisseurs, d'ailleurs. Ils disent que la marge d'intérêt qu'ils demanderont est extrêmement faible. À l'Université de Toronto, la vente a été très rapide et la sur-souscription très élevée.

Si l'on regarde les universités un peu partout au Canada, il y en a certaines qui sont dans des endroits moins intéressants. Or, si l'Université de Toronto avait quelques difficultés, les terrains dont elle est propriétaire demeuraient néanmoins très intéressants comme éléments d'actifs et offriraient plusieurs possibilités. Par

small town, if it were not a university it is not clear for what other purpose those assets could be used, so there you have a higher risk.

Investors will look to see which universities in a province are the flagship universities. They will take the view that no provincial government would let its major university get into difficulty, so those ones become fairly easy.

It is when you have four, five or six universities in a province, some of them small, and there is a 1929 situation, that there might be real risk where one would ask whether the province needs five universities. The expectation of investors and underwriters in those circumstances would be that there would probably be consolidation. In the hospital sector, numerous hospitals were merged. There was a reduction in the number of facilities, but the merged entities took over responsibility. Does the risk exist? Yes. Can I imagine a university going bankrupt? It is hard to imagine. A more likely scenario is some kind of restructuring to reduce the number of universities or merge them, so you would have multiple campuses.

Senator Tunney: I may not have explained my concern well enough. For instance, in a 1929 situation, the university would not stop operating but tuition fees might have to be substantially reduced, maybe enrolment would be reduced, and many things that keep the university flowing now might not be there. There might be problems with the capital amount, if not with the interest charges. Maybe that could be extended over a time.

I admire the promptness with which you were able to put all this together. You mentioned late 2000, and it is still not late 2001 and this whole deal is in place.

Mr. Inskip: It took six months. We started January 6 and were done in July. We could have done it a couple of months quicker, but we wanted to go through all the different options. If the university knew which option it wanted, it could have been done more quickly.

A private placement or a bond offering for a first time issuer could be done in three months. For a university or any issuer that is looking at doing it this way instead of a bank offering, a tax deal or a securitization, an analysis needs to be done. Therefore, six months is a reasonable time.

Senator Tunney: I like the interest rate. I am a farmer, and I know I could not get that, nor probably could I get a loan put through in the short time you were able to do this, but I do not deal with the Canadian Imperial Bank of Commerce.

The Chairman: Notwithstanding that the senator does not deal with the bank, I hope you will appreciate this exercise as a rehearsal for the next shareholder's meeting.

contre, d'autres universités situées dans de petites villes offrent moins de possibilités: en effet, si les terrains n'étaient pas utilisés par l'université, je ne suis pas sûr qu'ils pourraient être utilisés à d'autres fins, ce qui augmente le risque.

Ce qui intéresse les investisseurs, c'est de savoir lesquelles d'entre les universités d'une province sont les universités de prestige. Ils considèrent qu'aucun gouvernement provincial ne laisserait sa meilleure université en difficulté, ce qui explique que le cas des grandes universités soit assez simple.

C'est lorsqu'une province compte quatre, cinq ou six universités, dont certaines sont assez petites, que cela peut devenir risqué advenant une dépression: cela augmenterait le risque et on pourrait se demander si la province a vraiment besoin des cinq universités. Dans ces circonstances, les investisseurs et les preneurs fermes s'attendraient sans doute à ce qu'il y ait consolidation. C'est ce qui s'est passé dans le secteur hospitalier: il y a eu fusion de nombreux hôpitaux. On a réduit le nombre d'installations, et les nouvelles entités fusionnées ont assumé les responsabilités. Y a-t-il véritablement risque? Oui. Puis-je imaginer qu'une université puisse faire faillite? C'est difficile à imaginer. Le plus probable, c'est qu'il y ait une restructuration qui réduise le nombre d'universités ou qui impose une fusion, tout en maintenant plusieurs campus.

Le sénateur Tunney: Je n'ai peut-être pas bien expliqué ce qui me préoccupe. Si l'on retombait dans une dépression, comme en 1929, l'université ne fermerait pas ses portes, mais il faudrait peut-être réduire considérablement les frais de scolarité, les inscriptions diminueraient aussi sans doute, et une bonne partie des activités qui maintiennent l'université viable disparaîtraient probablement aussi. Et je ne vous ai pas parlé des difficultés à rembourser le capital, et encore moins les intérêts. On pourrait sans doute songer à un report.

J'admire la rapidité avec laquelle vous avez réussi à colliger tout cela. Vous avez parlé de la fin de 2000, et on n'a toujours pas atteint la fin de 2001 que la transaction est déjà conclue.

M. Inskip: Il nous a fallu six mois. Nous avons démarré le 6 janvier et avons terminé en juillet. Nous aurions peut-être pu faire un peu plus rapidement, un ou deux mois plus vite, mais nous voulions étudier toutes les options. Si nous avions su quelle option choisirait l'université, nous aurions pu faire plus vite.

En trois mois, nous aurions pu offrir un placement privé ou des obligations à de nouveaux émetteurs. L'analyse doit être faite chaque fois qu'une université ou un émetteur envisage cette solution plutôt que de passer par la voie des obligations, d'un accord fiscal ou de la titrisation. Voilà pourquoi six mois est un délai raisonnable.

Le sénateur Tunney: J'aime le taux d'intérêt. Je suis exploitant agricole, et je sais que je ne pourrais pas obtenir ce genre de taux, et je ne pourrais probablement pas non plus faire approuver un prêt aussi rapidement que vous, mais ma banque n'est pas la Banque Canadienne Impériale de Commerce.

Le président: Même si le sénateur ne fait pas affaire avec cette banque, j'espère que vous aurez apprécié cet échange en préparation de la prochaine assemblée générale des actionnaires.

Senator Wiebe: Like Senator Stratton, I am not a banker or a bond issuer, so could you explain to me what kind of assurances there are. You mentioned that the revenue to pay the interest would be generated from the residences or the parking lot or any other source of income, and a certain portion of that would be set aside each year to pay for the capital, to pay the \$160 million back in 30 years.

What kind of assurances are there that the university is handling the capital payback portion properly? You mentioned that the university could invest that. Does that mean investment in another building and another way to generate some money? What kind of assurances do I, as a bondholder, have that that \$160 million will be there 30 years from now?

Mr. Inskip: I will answer generally and then specifically, in the case of University of Toronto.

In some cases, there is a formal sinking fund. For example, the school boards have issued debt. They are, under the Education Act in Ontario, required to either pay off the capital portion on an annual basis, like a mortgage, or they have to set it aside in a formal sinking fund. By law, it has to be audited. Many of them have independent fund managers that manage that account. There is a formal sinking fund, which is a legal requirement of the trust indenture, and if it is not done, there is a breach. The bondholders can say that they want all their money back today and take legal action.

In the case of the University of Toronto, there is no legal requirement for a sinking fund. Many companies that issue debt do not have any legal requirement for a sinking fund; therefore, you are relying on the company's management, on its financial prudence to put that money aside. In the case of University of Toronto, it has outlined its intentions in its document, but no legal requirement forces it to have a certain amount of money on a certain date. As a bondholder, you are reliant on good management, the strength of the credit, and the promise to pay.

Senator Wiebe: Will there be any indication on a yearly basis with an annual return by the university that there is some good prudence being done? To find out in 28 years that in two years from they will not be able to come up with the money — will there be something on an annual basis that allows some comfort?

Mr. Inskip: The university publishes an annual report, which is audited, the same way it has an endowment fund. They have \$1.2 billion. It has an independent company that manages these funds. I do not know what will be in its annual report next

Le sénateur Wiebe: À l'instar du sénateur Stratton, je ne suis ni banquier, ni émetteur d'obligations, je vous prierais donc de bien vouloir m'expliquer quelles sont les garanties. Vous avez dit que les recettes qui serviraient à payer les intérêts proviendraient des résidences, du terrain de stationnement ou d'une autre source de revenu, et un certain pourcentage de cet argent serait mis de côté chaque année pour rembourser le capital, pour rembourser ces 160 millions de dollars dans 30 ans.

Qu'est-ce qui garantit que l'université va bien honorer son engagement de rembourser le principal? Vous avez dit que l'université pouvait investir cette somme. Voulez-vous dire investir dans un autre immeuble et d'une autre façon afin d'en retirer des revenus? Quelles garanties puis-je avoir moi, qui détiens une obligation, que ces 160 millions de dollars existeront toujours dans 30 ans?

M. Inskip: Je vais vous donner une réponse sur un plan général, puis je vais passer au cas d'espèce de l'Université de Toronto.

Dans certains cas, il existe un fonds d'amortissement officiellement constitué. Par exemple, les conseils scolaires ont fait des émissions d'obligations et, en vertu de la Loi sur l'éducation de l'Ontario, ils sont obligés soit de rembourser un pourcentage du principal chaque année, un peu comme une hypothèque, soit de mettre l'équivalent de côté dans un fonds d'amortissement officiellement constitué. La loi prescrit que ce fonds doit faire l'objet d'une vérification. Souvent, les conseils scolaires ont des administrateurs qui se chargent de gérer ce genre de fonds. Il existe donc un fonds d'amortissement officiel qui est l'une des conditions imposées par la loi pour les actes fiduciaires, et, si les dispositions nécessaires ne sont pas prises, il y a infraction à la loi, de sorte que les créanciers obligataires peuvent fort bien décider qu'ils veulent récupérer immédiatement leur argent et intenter des poursuites.

Dans le cas de l'Université de Toronto, la loi n'exige pas de fonds d'amortissement. Bon nombre de compagnies qui font des émissions obligataires ne sont pas tenues par la loi de constituer un fonds d'amortissement et il faut donc faire confiance à la direction de la compagnie, à la prudence financière des administrateurs, pour que cet argent soit mis de côté. Dans le cas de l'Université de Toronto, cette dernière a fait part de ses intentions dans son document, mais la loi n'exige nullement d'elle qu'elle mette de côté un montant déterminé à une date déterminée. Si vous êtes créancier obligataire, vous vous fiez à la qualité de la gestion, à la bonne solvabilité et à la promesse de remboursement.

Le sénateur Wiebe: L'université va-t-elle signaler chaque année le taux de rendement qu'elle a obtenu comme preuve de sa prudence financière? Si on doit découvrir dans 28 ans que, deux années plus tard, l'université ne pourra pas rembourser cet argent — aura-t-on certaines indications, d'une année à l'autre, qui puissent nous rassurer?

M. Inskip: L'université publie un rapport annuel, qui fait l'objet d'une vérification, de la même façon qu'un fonds de dotation. Elle dispose de 1,2 milliard de dollars. Un cabinet privé gère ce portefeuille. J'ignore ce qui figurera l'an prochain dans

year about money that has been set aside, whether it is specifically identified. It is probably relatively small; perhaps not.

If you think in the context of its operation, \$160 million is small. No prudent financial manager is going to say it has assets that are insured at 4.8 billion. Those are just the physical assets, and there is an endowment. In terms of their operation, \$160 million is a small portion. No prudent financial manager, let alone a governing council consisting of one-third government appointees, alumnae and others, is going to risk the credibility of an institution like that when it is a small proportion of their whole business. In the end, if it does not pay, investors can sue. No one ever wants to be in a situation of defaulting. It will do everything it can, like any other borrower, to make sure they meet any covenant obligation, any reporting obligations, and, obviously, in due course, the final payment obligation.

At the end of the day, the bondholder has to assess the risk. If there is not a formal fund, the bondholder has to determine the risk he is prepared to take, whether he is willing to buy the bond and at what price? It is a risk he weighs. For a borrower that has a lower credit quality, bondholders might want a formal sinking fund or to get their money back on an annual basis.

Senator Wiebe: It went on the market on July 1. Have they all been sold?

Mr. Inskip: They were sold within the same day. Everything was sold the same day.

Senator Mahovlich: University of Toronto has been around since 1827. How many students would they have today?

Mr. Inskip: The university has 55,000 students.

Senator Mahovlich: Their alumnae must be in the hundreds of thousands.

Mr. Inskip: I do not know the number, but it has a very large group of alumnae.

Senator Mahovlich: Would not they be purchasing these things, and if they are as old as Senator Wiebe, in 30 years they will not be around?

Senator Wiebe: I am going to surprise you, Senator Mahovlich.

Mr. Inskip: We encourage the university to send something out, and suggest that rather than accepting an interest payment they donate the interest payment to the university. That way they would not need to actually pay anything.

son rapport annuel au sujet des sommes qui auront été mises de côté, je ne sais pas si cela sera expressément mentionné. Ce sera probablement, au mieux, une note succincte.

Si vous y réfléchissez un peu, cette somme de 160 millions de dollars ne représente pas grand-chose par rapport à l'ensemble de ses activités. Aucun gestionnaire financier avisé ne vous dira qu'il a des actifs assurés à hauteur de 4,8 milliards de dollars. Cela, c'est uniquement les immobilisations, mais il y a également un fonds de dotation. Pour ce qui est des activités d'ensemble de l'établissement, 160 millions de dollars ne représentent qu'un faible pourcentage. Aucun gestionnaire financier avisé, et encore moins un conseil d'administration composé pour un tiers de gens nommés par le gouvernement, d'anciens de l'université et d'autres personnes encore, ne va vouloir compromettre la crédibilité d'un établissement comme celui-là alors que la somme ne représente qu'un faible pourcentage de son budget total. Au bout du compte, si l'établissement ne rembourse pas, les investisseurs pourront toujours le poursuivre. Mais personne ne souhaite qu'il y ait cessation de paiement. L'établissement fera tout ce qu'il pourra, tout comme n'importe quel autre emprunteur, pour honorer ses engagements, pour produire les rapports exigés et, de toute évidence aussi, au bout du compte rembourser tout le capital emprunté.

Au bout du compte, le créancier obligataire doit évaluer le risque. S'il n'existe pas de fonds officiel, le créancier obligataire doit déterminer quel risque il est prêt à courir, s'il est prêt à acheter l'obligation et à quel prix. C'est un risque qu'il doit évaluer. Dans le cas d'un emprunteur qui a une cote de crédit plus faible, les créanciers obligataires voudront peut-être un fonds d'amortissement officiel ou voudront obtenir le remboursement chaque année.

Le sénateur Wiebe: Ces obligations ont été mises en vente le 1er juillet. Ont-elles toutes été vendues?

M. Inskip: Elles ont été vendues le même jour. Tout a été vendu le même jour.

Le sénateur Mahovlich: L'Université de Toronto existe depuis 1827, environ. Combien d'étudiants fréquentent cette université à l'heure actuelle?

M. Inskip: L'université compte 55 000 étudiants.

Le sénateur Mahovlich: Il doit y avoir des centaines de milliers d'anciens étudiants.

M. Inskip: Je ne sais pas combien il y en a, mais ils sont très nombreux.

Le sénateur Mahovlich: Ne vont-ils pas acheter ces obligations? S'ils sont aussi âgés que le sénateur Wiebe, ils ne seront plus là dans 30 ans.

Le sénateur Wiebe: Je vais vous surprendre, sénateur Mahovlich.

M. Inskip: Nous encourageons l'université à envoyer de la publicité à ses anciens et à leur dire que, au lieu de se faire payer les intérêts, ils pourraient les redonner à l'université. À ce moment-là, ils n'ont pas besoin de payer quoi que ce soit.

These were technically a private placement. There are various securities laws. A public issue can be sold retail, but that requires all kinds of reporting obligations on the university. We recommended they did not go that route, so it was done technically as a private placement, which meant the minimum purchase amount was \$150,000. Therefore, virtually all of it was sold to retail as opposed to alumni. If an alumnus wanted to buy \$150,000 or more, they could have.

Senator Mahovlich: This is large to me but it is small to you. Do you mind me asking what your commission was on this transaction?

Mr. Inskip: It is a small percentage of the annual average hockey player's salary.

The Chairman: I presume it is public knowledge, Mr. Inskip. In addition to this indebtedness, what does the overall debt load of the University of Toronto look like?

Mr. Inskip: I will actually answer that question, and Senator Mahovlich's question too, which is a matter of public record. The underwriters received a fee of seven-tenths of 1 per cent, which was distributed among the underwriters.

The second question concerned the University of Toronto's debt load. Their current debt load is something in the order of \$60 million plus the \$160 million they have just borrowed.

The Chairman: We are accustomed in this sector to reckon the debt, as you well know, as a proportion of sometimes GDP, sometimes of government revenues, and so forth. Given the assets of the University of Toronto that you have referred to, a debt load of approximately \$220 million, the vast majority of it quite long term, is not much of a burden, is it?

Mr. Inskip: It is not, and that is one of the reasons for their high credit rating. When credit rating agencies look at it, they will look at the debt service as a percentage of their operating revenue. Their plan is potentially to borrow \$300 million — the \$160 million now and, if they need it, an amount that would get to \$300 million. At that point, their debt service obligations as a percentage of their annual operating revenues is about 3 per cent. That is still very small.

The Chairman: Did Standard & Poor's and Moody's rate the University of Toronto in connection with this issue, or do they routinely rate the universities?

Mr. Inskip: They can do either. They can do what they call an issuer rating. If a university phoned up and asked for a general rating, they can get that. In the case of University of Toronto, they technically have two ratings: one is a general issuer rating and the other is the rating on the specific bond. They happen to be identical. They are identical because the bond is a general obligation bond, it is unsecured, and it is not limited to only residence revenues or only tuition. It is a general obligation of the

Techniquement, il s'agissait d'une émission à diffusion restreinte. Il y a toutes sortes de lois sur les valeurs. Les obligations publiques peuvent être vendues au détail, mais il faut à ce moment-là que l'université présente toutes sortes de rapports. Nous avons recommandé à l'université de procéder autrement et elle a donc émis plutôt des obligations à diffusion restreinte, ce qui veut dire que le montant d'achat minimal était de 150 000 \$. À peu près toutes ces obligations ont donc été vendues au détail plutôt qu'aux anciens. Si un ancien voulait acheter pour plus de 150 000 \$ d'obligations, il aurait pu le faire.

Le sénateur Mahovlich: Cela me paraît beaucoup, mais c'est peu pour vous. Puis-je vous demander quel a été le montant de votre commission pour cette transaction?

M. Inskip: C'est un petit pourcentage du salaire annuel moyen d'un joueur de hockey.

Le président: J'imagine que c'est un renseignement déjà connu, monsieur Inskip. En plus de cette dette, quel est le fardeau total de la dette de l'Université de Toronto?

M. Inskip: Je vais répondre à cette question et aussi à la question du sénateur Mahovlich puisque ce renseignement est déjà connu. Les souscripteurs ont obtenu des honoraires de sept dixièmes de 1 p. 100 qui ont été répartis entre les souscripteurs.

La deuxième question portait sur la dette de l'Université de Toronto. À l'heure actuelle, cette dette est d'environ 60 millions de dollars, plus les 160 millions de dollars que l'université vient d'emprunter.

Le président: Comme vous le savez, nous avons l'habitude dans le secteur parlementaire de calculer la dette comme pourcentage soit du PIB, soit des recettes gouvernementales ou autre chose. Compte tenu de l'actif de l'Université de Toronto que vous avez déjà mentionné, une dette d'environ 220 millions de dollars dont la très grande partie a une très longue échéance ne représente pas un fardeau énorme, n'est-ce pas?

M. Inskip: En effet et cela explique en partie la cote de crédit élevée de l'université. Les agences qui établissent la cote de crédit voient ce que représente le service de la dette par rapport aux recettes d'exploitation. En principe, l'université voudrait emprunter 300 millions de dollars, soit 160 millions immédiatement et, si elle en a besoin, un montant qui relèverait le montant total à 300 millions de dollars. À ce moment-là, le service de la dette comme pourcentage des recettes d'exploitation annuelles serait d'environ 3 p. 100, ce qui est encore très faible.

Le président: Les agences Standard & Poor's et Moody ont-elles établi une cote pour l'Université de Toronto relativement à cette émission d'obligations ou bien établissent-elles régulièrement la cote de crédit des universités?

M. Inskip: Elles peuvent faire l'un ou l'autre. Elles peuvent établir ce qu'on appelle une cote de crédit de l'émetteur. Si une université téléphone et demande une cote de crédit générale, elle peut en obtenir une. L'Université de Toronto pour sa part a deux cotes de crédit, une cote générale d'émetteur et une cote pour l'obligation en question. Les deux cotes sont identiques. Elles le sont parce que l'obligation est une obligation générale sans garantie et n'est pas limitée aux recettes produites par les loyers

whole university, and there is no one in front. If there were another lender that had security on all the assets, then this bond might be rated lower. They do not have that, so the ratings of the university and the bond are identical.

The Chairman: Do you know how many other universities have been rated by the agencies?

Mr. Inskip: In Canada, the University of Toronto has two ratings; the University of British Columbia has one rating from Moody's; and Brock University has one rating from Standard & Poor's. There are no other public ratings.

The Chairman: You have told us that you have been in touch with a number of universities with a view to discussing the possibility of bond issues of this kind. You have told us that you have not seen the majority of the universities in Canada; however, I presume you have seen a fair cross-section of the universities from the point of view of size, financial capacity, location and so forth.

Mr. Inskip: To be honest, we focused more on the larger universities, or the ones we thought had the largest need, and less so on the smaller ones; however, we have spoken to a couple of smaller ones.

The Chairman: How many of those do you think might qualify for the kind of rating that the University of Toronto received?

Mr. Inskip: Brock University is rated A low. There are ratings of A low, A mid, A high, double A low, double A mid, double A high. The University of Toronto is double A high by one rating agency and double A mid by another. UBC is double A low, so you have six notches in between. Brock is a smaller university. UBC is the largest in B.C., and one of the larger, so it is probably fair to say that most of the universities would get a rating in the A category.

The Chairman: Would that be most of the ones to whom you have been talking?

Mr. Inskip: There will be some in the double A category, such as UBC, U of T, so there would be a limited number in that category, and then there would be a large portion in generally the A category. All of those are acceptable to the market. Those are good investment grade ratings. They will have different prices attached to each one, but they are all still good ratings.

Senator Bolduc: Do you mean that there is a 25-basis-point difference, or more than that?

Mr. Inskip: No, the 25 basis points was the premium that you would pay for going the traditional private placement versus a public route.

For the actual spread, you look at the university and you question where its funding is coming from. In Ontario, investors look at the Province of Ontario and they build a spread that way.

des résidences ou les inscriptions. Il s'agit d'une obligation générale de toute l'université et il n'y a pas un seul garant. S'il y avait un autre prêteur ayant une garantie pour tout l'actif, la cote de l'obligation pourrait être plus faible. Ce n'est pas le cas et les cotes de crédit de l'université et de l'obligation sont donc identiques.

Le président: Savez-vous combien d'autres universités ont une cote de crédit?

M. Inskip: Au Canada, l'Université de Toronto a deux cotes: l'Université de la Colombie-Britannique a reçu une cote de Moody et l'Université Brock a reçu une cote de Standard & Poor's. Il n'y a pas d'autres cotes publiques.

Le président: Vous nous avez dit que vous avez communiqué avec un certain nombre d'universités au sujet de la possibilité d'autres émissions d'obligations du même genre. Vous nous avez dit que vous n'avez pas rencontré de représentants de la plupart des universités du Canada, mais j'imagine que vous avez examiné la situation de pas mal d'universités sur le plan de leur taille, de leur capacité financière, de leur site, et le reste.

M. Inskip: Je dois admettre que nous nous sommes concentrés sur les grandes universités et celles que nous jugions avoir les besoins les plus pressants par opposition aux universités plus petites. Nous avons cependant parlé à quelques-unes de ces petites universités.

Le président: D'après vous, combien de ces universités obtiendraient le même genre de cote que l'Université de Toronto?

M. Inskip: La cote de l'Université Brock est A faible. Les cotes sont de A faible, A moyen, A élevé, double A faible, double A moyen et double A élevé. L'Université de Toronto a reçu une cote double A élevé d'une agence et double A moyen d'une autre. L'Université de la Colombie-Britannique a une cote double A faible, c'est-à-dire six échelons plus bas. L'Université Brock est relativement plus petite. L'Université de la Colombie-Britannique est la plus importante en Colombie-Britannique et l'une des plus grandes du pays. On peut donc probablement dire que la plupart des universités obtiendraient une cote dans la catégorie A.

Le président: Voulez-vous dire la plupart de celles avec qui vous avez communiqué?

M. Inskip: Certaines font partie de la catégorie double A, comme l'Université de la Colombie-Britannique, l'Université de Toronto et quelques autres et il y a ensuite une grande majorité des universités dans la catégorie A. Toutes ces cotes sont considérées comme acceptables pour le marché. Ce sont de bonnes cotes d'investissement. Ces cotes appellent des prix différents, mais ce sont quand même de bonnes cotes.

Le sénateur Bolduc: Voulez-vous dire qu'il y a un écart de 25 points de base ou est-ce davantage?

M. Inskip: Non, les 25 points de base représentent la prime pour une émission à diffusion restreinte plutôt qu'une émission publique.

Pour déterminer l'écart, on doit voir l'université et la provenance du financement. En Ontario, les investisseurs voient quel est l'écart pour l'Ontario. S'il s'agit d'une université dans

If we are talking about a university in another province, an investor would look at the spread for that province, the appropriate spread for that university given its credit rating, and the other spreads available in the market at the time. Spreads move up and down.

Senator Bolduc: It is a bit like the school boards.

Mr. Inskip: The school boards are different, in that if you look at the school boards in Ontario they all have the same legislation. They are all governed by the Education Act, as opposed to universities all having their own legislation. They all have the same funding formula. They are not a competitive business. Universities compete. School boards will all have similar ratings.

Senator Bolduc: They have municipal taxation.

Mr. Inskip: In Ontario, they have taken that away. School boards will have similar ratings; therefore, the credit spreads will be fairly similar for a similar size bond issue. If you do a large one, you will get a tighter spread than a small one, which is the same for universities.

The Chairman: To come back to the problem that preoccupies Senator Moore, you say here that for universities to finance significant levels of accumulated deferred maintenance an incremental revenue source is required to repay the additional borrowings. I believe you said something about that earlier but I would like you to elaborate.

Mr. Inskip: Earlier, when referring to a university's operations, I mentioned four funds. The operating fund is the day-to-day operating requirements. It has specific source of revenues. There are operating grants, student fees, et cetera. Those typically operate on a break-even basis, and they work hard to break-even. Then you look at the capital account, and those are typically project by project. You get government money and donations and you build a building. The ancillary services are the residences and parking lots. Those are typically full cost but break-even. Then you have restricted funds, which are your endowments and your donations, and they can only be used for specific purposes. When you go through each of the accounts and you look at where the money comes from, how it is used, there is no extra source of money. You can look at how it can be increased. If we go to sources, such as government operating capital grants, if that is increased that is an incremental source that can be used but governments may say no.

Research grants and contracts are all for specific purposes, so you cannot use that. In many cases, student tuition and fees are regulated. Some universities, by nature of their reputation, could, in theory, raise their tuition fees and students would still come. Others could not. Most fees are regulated, not all; but if you raise them above the regulated rate, the government reduces the grant

une autre province, l'investisseur voit quel est l'écart pour la province en question et l'écart approprié pour l'université compte tenu de sa cote de crédit et les autres écarts offerts sur le marché à ce moment-là. Les écarts changent constamment.

Le sénateur Bolduc: C'est un peu comme les conseils scolaires.

M. Inskip: Les conseils scolaires fonctionnent différemment parce que, en Ontario, par exemple, les conseils scolaires sont tous régis par la même loi. Ils sont régis par la Loi sur l'éducation. Alors que les universités ont chacune leur propre loi. Les conseils scolaires ont tous la même formule de financement. Ils ne se font pas concurrence. Les universités se font concurrence. Les conseils scolaires ont des cotes de crédit semblables.

Le sénateur Bolduc: Il y a les impôts municipaux.

M. Inskip: En Ontario, cela n'existe plus. Les conseils scolaires ont des cotes semblables et les écarts de crédit sont donc relativement semblables pour les émissions d'obligations de même taille. Si vous faites une émission importante, l'écart sera plus petit que pour une petite émission, comme pour les universités.

Le président: Pour revenir à la question qui préoccupe le sénateur Moore, vous dites que les universités ont besoin d'une source de recettes supplémentaire pour rembourser les emprunts supplémentaires si elles veulent financer des travaux d'entretien différé accumulé. Je pense que vous en avez dit un mot plus tôt, mais je voudrais plus de détails.

M. Inskip: Lorsque je parlais plus tôt de l'administration universitaire, j'ai mentionné quatre fonds. Le fonds d'exploitation sert à financer l'administration quotidienne. Il a ses sources de recettes à lui. Il s'agit des subventions de fonctionnement, des frais de scolarité, et cetera. Sa gestion vise normalement le seuil de rentabilité, et l'on se donne beaucoup de mal pour y arriver. Il y a ensuite le compte de capitaux propres, où la gestion se fait normalement projet par projet. L'université reçoit des fonds du gouvernement ainsi que des dons, et de là, elle se dote d'un édifice. Les résidences et les terrains de stationnement constituent les services complémentaires. Ils fonctionnent normalement selon la formule de recouvrement complet mais en visant le seuil de rentabilité. Vous avez enfin les fonds déterminés, qui sont constitués des fondations et des dons, et ces fonds ne peuvent servir qu'à des fins précises. Quand on passe en revue chacun de ces comptes et qu'on voit d'où vient l'argent, comment on l'emploie, on se rend compte qu'il n'y a pas d'autres sources financières. On ne peut qu'augmenter ces fonds. Si l'on va aux sources, par exemple les subventions gouvernementales au titre des immobilisations, si on les augmente, on se retrouve avec une source différentielle qui peut être utilisée, mais les gouvernements peuvent l'interdire.

Les subventions à la recherche et les contrats sont réservés à des fins précises, on ne peut donc pas s'en servir. Dans de nombreux cas, les frais de scolarité et les droits sont régis par le gouvernement. Certaines universités pourraient en théorie, en s'appuyant sur leur réputation, augmenter leurs frais de scolarité sans perdre d'étudiants. D'autres ne le pourraient pas. La plupart

so you do not get any new revenues. Therefore, you cannot raise money there.

Investment income may be dedicated to a specific source, and it is a function of what assets you have that actually earn return. Sales and ancillary operations refer to parking lots, residences and so on. The only way to raise money on those is to charge more than they cost and use the excess to subsidize the building, but the philosophy of most universities is not to cross-subsidize.

Then there are donations. Usually people who donate designate where their donations are to go, so that money is not available for refurbishing buildings.

In all those sources, there is no obvious source of money that you could use for accumulated depreciation.

The Chairman: You are not encouraging us to think that a bond issue is the way to tackle Senator Moore's problem.

Mr. Inskip: A bond issue is really nothing more than a financial instrument to bridge timing differences. If I want to get a mortgage on my house, the bank will give me money today in the expectation that I will earn money over the next 25 years to pay it back. It is really just a timing difference. The key issue in terms of deferred maintenance is that if you could identify a source of money to come in in the future you could borrow today. That would not be a problem, or you could give cash today. If that source could be donations or government grants, you could take the cash and build it. If those sources were not there but you wanted to promise it for the next 25 years, like school boards did, under that scenario you could borrow.

The Chairman: You, the Canadian Imperial Bank of Commerce and, I suppose, other institutions are getting ready to move into this field. It is clear to you that there is a need and there is a market?

You have been analyzing the financing and the administration of our universities. Feel free to make whatever comments you like about that. In particular, I wonder whether you have come to any conclusion about the regulatory framework in the sense of the kind of conditionality you were talking about earlier where governments insist that a certain percentage of tuition fees go to a particular purpose or whatever. Have you come to any conclusions about the wisdom of the constraints upon the budgeting process of universities?

Mr. Inskip: I do not think so. I suspect they vary across the provinces. I do understand the need to have certain restrictions. Governments want to ensure that money designated for a certain purpose is used for that purpose. If the objective is to educate

des frais de scolarité sont régis par le gouvernement, mais pas tous; si l'université les hausse au-dessus du niveau réglementaire, le gouvernement réduit ses subventions, si bien qu'il n'y a pas de nouvelles recettes. On ne peut donc pas trouver d'argent de ce côté.

Les revenus provenant des placements peuvent être consacrés à un usage particulier, et tout est fonction des actifs qui vous apporteront un revenu. Les ventes et les services complémentaires sont concentrés autour des terrains de stationnement, des résidences et du reste. La seule façon de gagner de l'argent de ce côté, c'est d'exiger plus qu'il n'en coûte et de se servir de l'excédent pour subventionner l'immeuble, mais la plupart des universités ont pour philosophie de ne pas pratiquer l'interfinancement des services.

Il y a ensuite les dons. Normalement, les donateurs précisent l'usage qui doit être fait de leurs dons, si bien qu'on ne peut pas se servir de cet argent pour restaurer des immeubles.

Aucune de ces sources, donc, ne peut servir à l'amortissement.

Le président: Vous ne nous incitez pas à penser qu'une émission d'obligations servirait à résoudre le problème que mentionnait le sénateur Moore.

M. Inskip: Une émission d'obligations n'est rien de plus qu'un instrument financier servant à combler des écarts dans le temps. Si je veux obtenir une hypothèque sur ma maison, la banque me prêtera de l'argent aujourd'hui en s'attendant à ce que je gagne assez d'argent au cours des 25 prochaines années pour la rembourser. On comble en fait un écart dans le temps. Lorsqu'il s'agit d'entretien différé, l'essentiel est de savoir si vous pouvez identifier une source de recettes qui vous permettra de rembourser plus tard ce que vous pouvez emprunter aujourd'hui. Il ne doit pas y avoir de problème de ce côté, ou vous pouvez vous servir de l'argent que vous avez aujourd'hui. Si cette source était constituée de dons ou de subventions gouvernementales, vous pourriez attendre de recevoir l'argent pour l'utiliser. Si cette source n'existe pas, mais vous promettez de la trouver au cours des 25 prochaines années, comme les conseils scolaires l'ont fait, dans un scénario comme celui-là, vous pouvez emprunter.

Le président: Vous, la Banque Canadienne Impériale de Commerce et, j'imagine, d'autres institutions financières, vous apprêtez à occuper ce terrain-là. Il est évident pour vous qu'il existe un besoin et un marché?

Vous avez analysé le financement et l'administration de nos universités. N'hésitez pas à nous dire ce que vous en pensez. En particulier, je me demande ce que vous pensez du cadre réglementaire dans le contexte de la conditionnalité dont vous parliez plus tôt, où les gouvernements exigent qu'un certain pourcentage des frais de scolarité soit consacré à un usage précis. Jugez-vous sage que l'on impose de telles contraintes à la gestion budgétaire des universités?

M. Inskip: À mon avis, non. J'imagine que la situation varie d'une province à l'autre. Je comprends bien pourquoi on impose certaines limites. Les gouvernements veulent s'assurer que l'argent est bien employé. Si l'objectif de l'université consiste à

students, you want to ensure that the money is used for the appropriate reasons. School boards have money for classroom purposes, money for building new facilities and money for repair and maintenance. That works well because a lender knows that there are restrictions. They cannot take all the money from the capital envelope and grant a 15 per cent salary increase while being unable to pay their debt.

There is definitely value in restrictions from a bondholder's point of view and probably from the public's point of view, but I cannot comment on whether the existing restrictions are the most appropriate ones or not.

Senator Moore: Mr. Inskip, in response to Senator Stratton's questions about the interest rates that might be payable and the type of financing that would be available, you indicated that the minimum appropriate sum would probably be \$100 million to do a public bond offering such as your company did. Less than that you thought would be a private placement situation, at least 25 basis points above that?

Mr. Inskip: The spread over Canada would be a reflection of the credit risk, the liquidity and the size of the offering. In the case of the University of Toronto, we are talking about 65 basis points. For another university, the appropriate spread may be 100, if it were a similar size issue. If that university is lower rated, their spread is 100 and they only wanted to do \$25 million, you might add 25 on top of that to reflect the fact that it is an non-liquid offering, which is difficult to sell and you are selling to selected universities. In that case, the spread might be 125.

It is a function of what the appropriate credit spread is for a large liquid offering for that university, and then there would be a premium for a smaller transaction.

Senator Moore: In the area of 25 to 100 would happen through a conventional bank loan?

Mr. Inskip: On page 1, I outline the three. You could do a bank loan as one option. I mentioned that between \$25 million and \$100 million, you could do a private placement. Not all investment dealers will apply the same size criteria. One investment dealer might say that if it is under \$50 million it is too small.

Senator Moore: What would be the range of interest rates on something like that?

Mr. Inskip: It depends on the issuer and on whether it is secured or unsecured. The University of Toronto is at 65. That is the tightest you will get for any Canadian university. It will go up beyond that. A 10-year deal is different than a 30-year deal. There are many variables.

Senator Moore: It is certainly going to be a lot or more expensive.

éduquer les étudiants, on veut s'assurer que l'argent sert bel et bien à ça. Les conseils scolaires ont de l'argent pour les classes, de l'argent pour bâtir de nouvelles installations et de l'argent pour les réparations et l'entretien. Cela marche bien parce que l'institution prêteuse sait qu'il existe des restrictions. Un conseil scolaire insolvable ne peut pas prendre tout l'argent qu'il y a dans l'enveloppe des immobilisations pour accorder à ses employés une augmentation de salaire de 15 p. 100.

Du point de vue du détenteur de l'obligation, les restrictions constituent définitivement une bonne chose, et c'est probablement aussi l'avis du public, mais je ne peux pas vous dire si les restrictions existantes sont les mieux indiquées ou non.

Le sénateur Moore: Monsieur Inskip, en réponse aux questions du sénateur Stratton au sujet des taux d'intérêt qui seraient payables et du type de financement qui serait disponible, vous avez dit que la somme minimale indiquée serait probablement de 100 millions de dollars si l'on voulait procéder à une émission publique d'obligations comme celle que votre entreprise a faite. Si c'est moins que cela, vous pensez qu'un placement privé serait préférable, avec au moins 25 points de base de plus?

M. Inskip: Les écarts qu'il y aurait au Canada refléteraient le risque au niveau du crédit, des liquidités et de la taille de l'émission. Dans le cas de l'Université de Toronto, l'écart serait d'environ 65 points de base. Pour une autre université, l'écart serait peut-être de 100 points, pour une émission de taille semblable. Si cette université est moins bien cotée, l'écart sera de 100 points de base, et si elle ne veut que 25 millions de dollars, il faudra ajouter 25 points pour tenir compte du fait qu'il s'agit d'obligations non échangeables, qui sont difficiles à vendre et que l'on vendra à des universités choisies. Dans de tels cas, l'écart pourrait être de 125 points.

Tout dépend de l'écart de crédit qu'on fixerait pour l'université qui émettrait des obligations importantes et échangeables, et des frais s'ajouteraient pour une émission plus petite.

Le sénateur Moore: Pour 25 à 100 points, on effectuerait un prêt bancaire normal?

M. Inskip: À la page 1, j'explique les trois. Un prêt bancaire pourrait être une option. J'ai mentionné qu'entre 25 et 100 millions de dollars, on pourrait procéder par voie de placement privé. Les courtiers en valeurs mobilières n'appliquent pas tous les mêmes critères relativement à la taille. Un courtier en valeurs mobilières pourrait vous dire que si c'est moins de 50 millions de dollars, ça n'en vaut pas la peine.

Le sénateur Moore: Quel taux d'intérêt exigerait-on pour une opération pareille?

M. Inskip: Tout dépend de l'émetteur et des garanties qui existent. L'Université de Toronto est à 65. C'est le plus bas qu'on peut obtenir pour n'importe quelle université canadienne. Après ça, ça monte. Une émission sur 10 ans est différente d'une émission sur 30 ans. Il y a de nombreuses variables.

Le sénateur Moore: Et ce serait sûrement beaucoup plus cher.

Mr. Inskip: I do not know whether it is a lot more expensive. If, broadly speaking, it is in the 7 to 8 per cent range, is that really expensive? I do not know. There is no question that any university offering in Canada will have a higher spread than the University of Toronto.

Senator Moore: With respect to financing the accumulated deferred maintenance, you have indicated that it is not something that would be attractive in the bond market. Where would you see that? If you were running a university with a \$50-million need, where would you try to find that money, given what you have told us about the parameters and the considerations?

Mr. Inskip: The lack of attractiveness is not specific to the bond market. Any lender, whether a bank or an individual institution, will want to know how it is going to be repaid. If you have an accumulated depreciation, borrowing is not a magic solution. Borrowing the money and fixing it up may not create additional revenue, because you have just maintained the assets in the condition that they should have been. You now have exactly the same revenues as you had before, but you also have a debt service obligation. You are going to have to say, "How am I going to pay that?"

There are two possibilities. One possibility is that one has more revenue coming in. I would look at all my revenue sources. I would lobby the governments to see if I can get more government money.

Ideally, one would lobby the government for it to fund 100 per cent; then one would say, "If I come up with a dollar, will the government come up with a dollar on a joint kind of basis?" That may be done through fundraising. The other portion may be achieved through any operating cost savings. There is probably not a lot of operating cost savings in the system because funding has generally decreased in the 1990s. Everybody has already gone through and said, "What can we cut?" They have already done that process. It probably means some combination of government grant and donations. However, that is tough. Everybody likes to cut ribbons. They do not like to fund deferred maintenance.

There are people who give on an unrestricted basis. Using unrestricted donations, combined with some kind of a government support, might be a combination that works.

Senator Moore: You have mentioned the word "government" several times in your response. No one is going to write a \$3.6 billion cheque, but there may be ways that donors can be encouraged to donate with tax breaks. It is a huge problem. I am from Nova Scotia. I know the universities in Nova Scotia and in the other Atlantic provinces. I know the situation, from the report mentioned by our chairman. Some of the universities in Quebec and Ontario have needs in the hundreds of millions. The immediate need identified is \$1 billion, apparently for things that must be done yesterday. I am struggling with how we do that.

I sit on the board of St. Mary's University and all the things you have covered here are things we look at. How can these situations be handled? The universities have faced cutbacks in funding.

M. Inskip: Je ne sais pas si ce serait beaucoup plus cher. Si, de manière générale, on demande entre 7 et 8 p. 100, est-ce que c'est bien cher? Je ne sais pas. Il ne fait aucun doute que toute émission d'obligations universitaires au Canada porterait un taux d'intérêt supérieur à celui qu'offrirait l'Université de Toronto.

Le sénateur Moore: Pour ce qui est du financement de l'entretien différé cumulatif, vous avez dit que le marché obligataire ne s'intéresserait pas à une chose pareille. Pourquoi en est-il ainsi? Si vous dirigez une université qui a besoin de 50 millions de dollars, où allez-vous trouver cet argent, compte tenu de ce que vous nous avez dit au sujet des paramètres et des considérations qui interviennent?

M. Inskip: Le marché obligataire ne serait pas le seul à manquer d'intérêt. Toute institution prêteuse, qu'il s'agisse d'une banque ou d'une autre institution, voudra savoir comment on va la rembourser. S'il s'agit de l'amortissement, l'emprunt n'est pas une solution magique. Emprunter de l'argent pour réparer un immeuble ne vous rapportera pas de recettes supplémentaires parce que vous n'avez fait que maintenir votre actif dans l'état où il devrait être. Vos recettes sont exactement les mêmes qu'avant, à la différence que vous avez maintenant une dette. Vous allez devoir vous demander: «Comment vais-je repayer cela?»

Il y a deux possibilités. La première, c'est de trouver de nouvelles recettes. J'examinerais toutes mes sources de recettes. J'exercerais des pressions auprès des gouvernements pour obtenir plus d'argent.

Idealement, on demanderait au gouvernement de financer cela à 100 p. 100; on pourrait aussi proposer un fonds de contrepartie où le gouvernement contribuerait 1 \$ pour chaque dollar recueilli. Cela pourrait se faire en partie par la collecte de fonds et en partie par des économies du côté des coûts d'exploitation. En réalité, puisque le financement a baissé de façon générale au cours des années 90. Tout le monde a cherché toutes les réductions possibles. On est déjà passé par là. Il faudrait unir des dons à des subventions du gouvernement. Mais c'est difficile à vendre. Tout le monde aime couper des rubans. On n'aime pas financer l'entretien différé.

Certaines personnes font des dons sans restriction. Les dons sans restriction, associés à des subventions du gouvernement, pourraient constituer une solution.

Le sénateur Moore: Vous avez employé le mot «gouvernement» plusieurs fois dans votre réponse. On n'émettra pas un chèque de 3,6 milliards de dollars, mais on pourrait peut-être créer des allégements fiscaux pour encourager des dons. C'est un problème énorme. Je suis de la Nouvelle-Écosse. Je connais les universités de la Nouvelle-Écosse et dans les autres provinces de l'Atlantique. Je connais la situation, car j'ai lu le rapport mentionné par notre président. Certaines universités au Québec et en Ontario ont besoin de centaines de millions de dollars. On dit qu'il faut un milliard de dollars tout de suite, apparemment pour des choses qui auraient dû être faites hier. Je vois mal comment on y arrivera.

Je fais partie du conseil d'administration de l'Université St. Mary, et nous traitons de tous les problèmes que vous avez soulevés. Comment peut-on faire face à ces situations? Les

They have had increased demand from their students. Research monies do not beget new facilities.

The committee is hoping for some jewels of wisdom, so that we can pass them on to the powers that be.

Mr. Inskip: Unfortunately, the bond market does not provide any jewels of wisdom. Instead of writing a \$3.6 billion cheque, you could say, "I am willing to write a bunch of smaller cheques so the bond market can lend." You write a cheque this year and next year and the year after; therefore, you are writing smaller cheques. This is just a timing difference. Reducing the size of the cheque that you have to write in any given year is one solution. However, it does not reduce the accumulated size of the cheque. In fact, the size of the cheque might be bigger because you have interest that accumulates over time.

Presumably, there may be opportunity for cooperative effort with the university. With my son, I always say, "If you do this, I will do this." Obviously, the simple answer is for universities to turn to governments and say, "We need all this money." Frankly, they probably do need a lot of the money and there is probably limited opportunity for them to contribute, but maybe there is some combination of fundraising.

Senator Moore: It still comes back to identifying the source of repayment.

Mr. Inskip: Absolutely. All the bond market will do is to grant you funds on a timing differential basis. If you need the money now and want to pay next year, that is okay, but you need to identify what that source is.

The Chairman: In your travels, did you come across evidence of serious accumulated deferred maintenance at institutions that you visited or with whom you were in contact?

Mr. Inskip: Not physically, although had I looked around I am sure that might have been the case. Certainly, in speaking with the universities, several of them had said, "We have X-hundred million of accumulated depreciation and it is a concern to us. We cannot borrow — how would we repay the funds?" It is an issue, as you all know, for universities. That has really been the extent of our involvement, to acknowledge that that is a concern they have.

The Chairman: Do you think it was a management problem at the universities?

Mr. Inskip: In terms of the accumulated —

The Chairman: Yes.

Mr. Inskip: I am not qualified to answer that.

universités ont subi des compressions. Les exigences des étudiants ont augmenté. Les fonds prévus pour la recherche n'aident pas à construire de nouvelles installations.

Le comité cherche des éléments de solutions, afin de pouvoir faire des recommandations au gouvernement.

M. Inskip: Malheureusement, le marché des obligations ne nous offre pas d'éléments de solutions. Au lieu d'offrir un chèque de 3,6 milliards de dollars, vous pourriez dire: «Je vais émettre une série de chèques pour de plus petits montants pour permettre au marché des obligations de prêter de l'argent.» Vous donnez un chèque cette année, l'année prochaine et l'année d'après; les montants sont donc plus petits. La seule différence, c'est qu'on ne donne pas tout l'argent au même moment. Une solution serait de réduire le montant du chèque pour une année donnée. Cependant, cela ne réduit pas le montant global. En fait, le montant finirait peut-être par être encore plus élevé, en raison des intérêts qui s'accumulent avec le temps.

On pourrait espérer travailler en collaboration avec l'université. Je dis toujours à mon fils: «Si tu fais ceci, je ferai cela.» Pour les universités, le plus simple, c'est de demander au gouvernement de leur donner tout l'argent dont elles ont besoin. En fait, elles ont sans doute besoin de beaucoup d'argent et leur capacité d'y contribuer est probablement limitée, mais on pourrait peut-être trouver une façon d'associer les subventions à des activités de financement.

Le sénateur Moore: Il faut quand même trouver la source de remboursement.

M. Inskip: Absolument. Le marché des obligations ne fait que fournir des fonds selon un échéancier. Si vous avez besoin de l'argent maintenant et que vous voulez rembourser la dette l'année prochaine, ça va, mais il faut pouvoir indiquer la source du remboursement.

Le président: Lorsque vous avez visité des universités, avez-vous été témoin ou entendu parler de cas graves d'entretien différé accumulé?

M. Inskip: Ce n'était pas évident, mais si j'avais cherché un peu j'aurais peut-être trouvé de tels cas. Plusieurs universités m'ont effectivement dit que le montant cumulé des amortissements atteignait les centaines de millions de dollars et que cela les inquiétait. Elles se trouvent dans l'impossibilité d'emprunter de l'argent parce qu'elles ne pourraient pas rembourser la dette. Comme vous le savez tous, c'est un problème pour les universités. Nous n'avons fait que reconnaître qu'il s'agit d'une préoccupation de la part des universités.

Le président: Croyez-vous qu'il s'agit d'un problème de gestion au sein des universités?

M. Inskip: En ce qui concerne l'amortissement cumulé...

Le président: Oui.

M. Inskip: Je ne pourrais vous répondre.

The Chairman: We all know the universities have been under serious financial constraints for quite a few years.

We will have an opportunity to discuss it with them.

I thank Mr. Inskip for his attendance this evening.

The committee adjourned.

Le président: Nous savons tous que les universités ont subi des contraintes financières sévères depuis plusieurs années.

Nous allons avoir l'occasion d'en parler avec elles.

J'aimerais remercier M. Inskip d'avoir témoigné ici ce soir.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the CIBC:

Mr. Cliff Inskip, Managing Director, Debt Capital Market.

De la CIBC:

M. Cliff Inskip, directeur principal, Marché des capitaux
d'emprunt.

291
9613
-N14



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable LOWELL MURRAY, P.C.

Président:
L'honorable LOWELL MURRAY, c.p.

Tuesday, September 25, 2001

Le mardi 25 septembre 2001

Issue No. 19

Fascicule n° 19

Third meeting on:
The role of government in the financing
of deferred maintenance costs in Canada's
post-secondary institutions

Troisième réunion concernant:
Le rôle du gouvernement vis-à-vis du financement des
frais d'entretien différé dans les établissements
d'enseignement postsecondaire au Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Lowell Murray, P.C., *Chairman*

The Honourable Isobel Finnerty, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Mahovlich
Cools	Stratton
Doody	Tunney
Ferretti Barth	Wiebe
Kinsella	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Finnerty substituted for that of the Honourable Moore (*September 21, 2001*).

The name of the Honourable Senator Wiebe substituted for that of the Honourable Senator Banks (*September 25, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Lowell Murray, c.p.

Vice-présidente: L'honorable Isobel Finnerty

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Mahovlich
Cools	Stratton
Doody	Tunney
Ferretti Barth	Wiebe
Kinsella	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 21 septembre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Wiebe substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 25 septembre 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, September 25, 2001
(22)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:34 a.m., this day, in Room 705, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Senator Murray, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bolduc, Cools, Finnerty, Ferretti Barth, Murray, P.C., Tunney, Wiebe (7).

Other senator present: The Honourable Senator Moore (1).

In attendance: Mr. Guy Beaumier, Research Officer, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

From the Canadian Association of University Business Officers:

Tony Whitworth, Vice-President, Finance & Resources
University of Saskatchewan;

Duncan Watt, Vice-President, Finance & Administration
Carleton University;

Maurice Cohen, Former Executive Director.

From the Association of Universities and Colleges of Canada:

Robert Giroux, President;

Robert Best, Vice-President, National and International
Relations Branch.

From the Canada Mortgage and Housing Corporation:

David Cluff, Director, Strategic Policy and Planning.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 13, 2001, the committee continued its examination of the role of government in the financing of deferred maintenance costs in Canada's post-secondary institutions.

Mr. Watt and Mr. Giroux each made an opening statement and, with Mr. Whitworth, Mr. Cohen and Mr. Best, answered questions from members of the committee.

Mr. Cluff made an opening statement and answered questions from members of the committee.

At 11:22 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, Le mardi 25 septembre 2001
(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 34, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Murray, c.p., (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Cools, Finnerty, Ferretti Barth, Murray, c.p., Tunney, Wiebe (7).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Moore (1).

Également présent: M. Guy Beaumier, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Des sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Association canadienne du personnel administratif universitaire:

Tony Whitworth, vice-président, Ressources et finances,
Université de la Saskatchewan;

Duncan Watt, vice-président, Administration et finances,
Université Carleton;

Maurice Cohen, ancien directeur exécutif.

De l'Association des universités et collèges du Canada:

M. Robert Giroux, président;

M. Robert Best, vice-président, Direction des relations
nationales et internationales.

De la Société canadienne d'hypothèques et de logement:

M. David Cluff, directeur, Planification et politiques
stratégiques.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 13 juin 2001, le comité poursuit son étude du rôle du gouvernement vis-à-vis du financement des frais d'entretien différé dans les établissements d'enseignement postsecondaire au Canada.

M. Watt et M. Giroux font à tour de rôle une déclaration et, avec l'aide de M. Whitworth, M. Cohen et M. Best, répondent aux questions des membres du comité.

M. Cluff fait une déclaration et répond aux questions des membres du comité.

À 11 h 22, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Tōnu Onu

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, September 25, 2001

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:34 a.m. to examine the role of government in the financing of deferred maintenance costs in Canada's post-secondary institutions.

Senator Lowell Murray (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, this is our third meeting on the role of government in the financing of deferred maintenance costs in Canada's post-secondary institutions. We are pleased to have with us this morning representatives of the Canadian Association of University Business Officers and the Association of Universities and Colleges of Canada. Later we will have the director of Strategic Policy and Planning from Canada Mortgage and Housing Corporation.

For the present, let me introduce the witnesses at the table from the Canadian Association of University Business Officers: Tony Whitworth, Duncan Watt, and Maurice Cohen. From the Association of Universities and Colleges of Canada, we welcome Robert Giroux — and Mr. Giroux will be well known to some of you as a former senior public servant, deputy minister of various things around here a while back — and Robert Best.

We have two brief opening statements, one from the CAUBO. Mr. Whitworth, will you be making that statement?

Mr. Tony Whitworth, Vice-President, Finance & Resources, University of Saskatchewan: Duncan Watt, who was chair of the steering committee, will make the report on behalf of CAUBO.

Mr. Duncan Watt, Vice-President, Finance & Administration, Carleton University: Canadian universities have been under tremendous financial pressures through most of the 1990s. Universities have had to meet greater expectations with fewer resources. One of the consequences of this situation in the past several years is a steady deterioration in the physical infrastructure on our university campuses. To better understand this issue, the Canadian Association of University Business Officers, CAUBO, commissioned a Canada-wide survey to determine the extent of the problems facing universities in regard to their physical infrastructure.

“A Point of No Return: The Urgent Need for Infrastructure Renewal At Canadian Universities” was released in April 2000. It confirms there is an urgent need for major reinvestment in the physical plant and infrastructure of our universities. I know that you are all familiar with the report. However, I would like to summarize the findings as they relate to the extent of the problem.

The report shows the total amount of accumulated deferred maintenance — a term that refers to the backlog of all maintenance needs that have gone unfounded — was \$3.6 billion.

TÉMOIGNAGE

OTTAWA, le mardi 25 septembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 34 afin d'examiner le rôle du gouvernement vis-à-vis du financement des frais d'entretien différé dans les établissements d'enseignement postsecondaire au Canada.

Le sénateur Lowell Murray (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, ceci est notre troisième réunion sur le rôle du gouvernement vis-à-vis du financement des frais d'entretien différé dans les établissements d'enseignement postsecondaire au Canada. Nous avons le plaisir ce matin d'accueillir des représentants de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire et de l'Association des universités et collèges du Canada. Plus tard, nous entendrons le témoignage du directeur de la planification et des politiques stratégiques de la Société canadienne d'hypothèque et de logement.

Permettez-moi maintenant de vous présenter les témoins de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire, Tony Whitworth, Duncan Watt et Maurice Cohen. De l'Association des universités et collèges du Canada, nous accueillons Robert Giroux — certains d'entre nous le connaissent très bien puisqu'il a été cadre supérieur de la fonction publique il y a quelque temps, sous-ministre de divers portefeuilles — et Robert Best.

Nous avons deux brèves introductions, dont la première de l'ACPAU. Monsieur Whitworth, voulez-vous prendre la parole?

M. Tony Whitworth, vice-président, Ressources et finances, Université de la Saskatchewan: Duncan Watt, qui était le président du comité de direction, présentera le rapport au nom de l'ACPAU.

M. Duncan Watt, vice-président, Administration et finances, Université Carleton: Les universités canadiennes ont fait face à de sérieuses difficultés financières tout au long des années 90. Elles ont dû répondre à des exigences de plus en plus grandes avec des ressources amoindries. L'une des conséquences de cette situation est la lente érosion des infrastructures physiques sur les campus universitaires. Afin de mieux comprendre ce phénomène, l'Association du personnel administratif universitaire, l'ACPAU, a entrepris une enquête à l'échelle nationale sur l'étendue des problèmes auxquels les universités faisaient face en matière d'infrastructure physique.

«Point de non-retour — le besoin urgent de renouvellement des infrastructures des universités canadiennes» a été publié en avril 2000. L'étude confirme qu'il existe un besoin urgent d'investir de nouveau de fortes sommes dans les infrastructures de nos universités. Je sais que vous connaissez ce rapport mais je me permets d'en résumer ici les résultats, puisqu'ils donnent une mesure de l'étendue du problème.

Le rapport démontre que l'entretien différé (c'est-à-dire les travaux d'entretien nécessaires qui ont été reportés faute de financement) atteint 3,6 milliards de dollars. Autrement dit, le

Put another way, the amount of deferred maintenance costs for every full-time equivalent university student came to more than \$5,500. Or consider that for every square metre of university building space in Canada, the total cost of deferred maintenance was \$214.

These are staggering numbers that should sound an alarm bell for every Canadian. However, the report suggests that they are conservative estimates that probably understate the problem. This has been confirmed by a recent Ontario study.

The 18 Ontario universities have initiated a Facility Condition Assessment program, which requires each university to undertake a comprehensive facility audit of their physical infrastructure. The first report from this program, prepared in July of this summer, concludes that the condition of the physical infrastructure in Ontario universities is much worse than the values in "A Point of No Return."

The estimated accumulated deferred maintenance of all Ontario universities as of March 31, 2001, is \$1.74 billion versus the \$1.05 billion stated in "A Point of No Return." The facilities condition index for all Ontario universities is 0.13, which is considered an unacceptable condition, versus 0.09, which is considered a fair to poor condition in "A Point of No Return."

In conclusion, we would like to reiterate a statement that we made at the press conference releasing "A Point of No Return." These surveys confirm our worst fears on the state of Canadian university campuses. University facilities have deteriorated to the point where the capability of the physical infrastructure to support the academic mission and core functions of learning and research is threatened.

On behalf of CAUBO, I would like to thank the Standing Senate Committee on National Finance for giving us the opportunity to discuss this important issue.

Mr. Robert Giroux, President, Association of Universities and Colleges of Canada: Honourable senators, on behalf of Canada's universities and degree-granting colleges, I want to commend you for undertaking this study of accumulated deferred maintenance on Canadian university campuses. We have all been preoccupied in recent days with the horrific events in the United States and their aftermath. These events will undoubtedly continue to occupy the attention of policy-makers in this country in the weeks to come. However, it is also important that we continue to accord a high priority to domestic, economic and policy requirements and continue in the direction of strategic investments in education and innovation. We truly appreciate your proceeding with these hearings on this important issue at this time.

Mr. Chairman, I was at a meeting of the Association of Atlantic Universities presidents. They have asked me to convey to you their deep appreciation for your study on deferred maintenance.

coût de l'entretien différé pour chaque étudiant équivalent temps plein dépasse les 5 500 \$. Ou encore, ce même coût par mètre carré d'espace universitaire au Canada s'élève à 214 \$.

Ces chiffres devraient sonner l'alarme; pis encore, le rapport suggère qu'il s'agit là d'évaluations très conservatrices, qui sous-estiment le problème, ce qu'est d'ailleurs venue confirmer une récente étude effectuée en Ontario.

Les 18 universités ontariennes ont lancé un programme d'évaluation de l'état des installations, dans le cadre duquel chaque université doit entreprendre une vérification exhaustive de l'état de son infrastructure physique. Le premier rapport publié par ce programme en juillet 2001 en arrive à la conclusion que l'infrastructure des universités ontariennes est en pire état que ne le laissait entendre «Point de non-retour».

L'entretien différé de toutes les universités ontariennes est évalué, au 31 mars 2001, à 1,74 milliard de dollars, comparativement à 1,05 milliard de dollar dans «Point de non-retour». L'indice d'état des installations de toutes les universités ontariennes atteint 0,13, ce qui est considéré inacceptable, tandis que «Point de non-retour» parvenait à 0,09, qui reflète un état de moyen à faible.

En terminant, nous aimerions reprendre un énoncé que nous avons fait lors de la conférence de presse du lancement «Point de non-retour». Ces enquêtes viennent confirmer ce dont nous nous doutions depuis un moment déjà. Les installations universitaires se sont détériorées à un point tel qu'elles ne peuvent plus soutenir adéquatement la mission académique et les fonctions essentielles d'enseignement et de recherche.

De la part de l'ACPAU, j'aimerais remercier le Comité sénatorial permanent des finances nationales de nous avoir donné l'occasion de discuter de cette question importante.

M. Robert Giroux, président, Association des universités et collèges du Canada: Honorables sénateurs, au nom des universités et collèges universitaires du Canada, je tiens à vous féliciter d'avoir entrepris cette étude sur l'entretien différé accumulé sur les campus universitaires du Canada. Ces derniers jours, nous avons tous été très préoccupés par les tragiques événements survenus aux États-Unis et par leurs répercussions. Ces développements monopoliseront indubitablement l'attention des décideurs du pays pendant encore quelques semaines, mais il est aussi important de continuer à donner la priorité aux besoins nationaux, économiques et politiques tout en poursuivant dans la foulée des investissements stratégiques en éducation et en innovation qui ont été faits jusqu'à présent. Nous apprécions sincèrement que vous teniez en ce moment ces audiences sur cette question importante.

Monsieur le président, j'étais à l'assemblée de l'Association des universités de l'Atlantique. Ils m'ont demandé de vous transmettre leur profonde appréciation pour l'étude que vous effectuez sur l'entretien différé.

[Translation]

Canada's universities make an important contribution to the economic, social and intellectual life of our country. Universities are the economic and social anchor of many of the communities in which they are situated.

University graduates contribute to Canada's wealth well beyond the public investment in their education. Canada relies heavily on universities for innovation and research and development. We are proud of the contributions our member institutions make to Canadian society, and eager to build on those efforts.

The federal government has made innovation a key part of its agenda. Its goal is to place Canada within the top five countries in the world, in terms of research and development, within a decade. This is a worthy goal, and this country's universities are anxious to play their part. Achieving the government's objective will require significant public investment in university research. The federal government has already undertaken some very important initiatives in this area over the past four years, and has acknowledged that more such investment will be required, including support for the indirect costs of research.

[English]

Mr. Chairman, it is important to emphasize here that the need to meet increasing expectations with regard to the university research effort is not the only major challenge facing our institutions over the decade to come. The government also recognizes the importance of skills and learning to Canada's future.

We expect enrollment at Canadian universities to increase by some 25 per cent over the next decade. If we wish to achieve even higher participation rates, that figure will be higher. Over the same period, universities need to recruit 30,000 new faculty members in response to retirements, turnover and the expanding student population.

Attracting and retaining large numbers of faculty members in a competitive international academic labour market will require, among other things, healthy, well-maintained campuses. Accommodating large numbers of new students and assuring them a quality educational experience will similarly require healthy, well-maintained campuses including, in many instances, significant amounts of new space.

Universities face these challenges at a time when public support for Canadian universities measured in real per-student terms remains significantly below levels recorded a decade ago.

During the 1990s, universities, like other public sector institutions, had to tighten their belts severely. As senators are well aware, reductions in federal and provincial budgets left institutions with no choice but to focus spending on their core functions. As a result, in an effort to continue providing a

[Français]

Les universités canadiennes apportent une importante contribution à la vie économique, sociale et intellectuelle de notre pays. Elles constituent le point d'ancrage économique et social des collectivités dans lesquelles elles se trouvent.

Les diplômés universitaires apportent au pays des bienfaits économiques qui dépassent de loin l'investissement public dans leur éducation. Le Canada compte beaucoup sur ces universités pour progresser dans les domaines de l'innovation et de la recherche et développement. Nous sommes fiers des contributions que nos établissements membres apportent à la société canadienne et bien prêts à faire fructifier ces efforts.

Le gouvernement fédéral a fait de l'innovation un point dominant de son programme. Son objectif est de placer le Canada parmi les cinq premiers pays au monde en matière de recherche et développement d'ici dix ans. Voilà un but noble auquel les universités du pays attendent avec impatience de contribuer. Pour atteindre l'objectif du gouvernement, il faudrait effectuer des investissements publics substantiels dans la recherche universitaire. Le gouvernement fédéral a déjà entrepris des initiatives très importantes à cet égard au cours des quatre dernières années et a convenu que d'autres investissements s'imposeront, y compris le financement des frais indirects de la recherche.

[Traduction]

Monsieur le président, il importe de souligner ici que le fait que de répondre aux attentes croissantes en matière de recherche universitaire n'est pas le seul défi important que nos établissements devront relever ces 10 prochaines années. Le gouvernement reconnaît l'importance des compétences et de l'apprentissage pour l'avenir du pays.

Nous prévoyons que les inscriptions augmenteront d'environ 25 p. 100 dans les universités canadiennes dans la prochaine décennie. Si nous voulons accroître encore plus les taux de participation, ce chiffre devra être encore plus élevé. Au cours de la même période, les universités devront 30 000 nouveaux professeurs pour faire face aux départs à la retraite, au roulement de personnel et à l'augmentation de la population étudiante.

Pour attirer et retenir un grand nombre de professeurs, dans un marché universitaire mondial concurrentiel, il faudra, entre autres, leur offrir des campus sains et bien tenus. De même, pour pouvoir recevoir un grand nombre de nouveaux étudiants et leur faire vivre une expérience éducative de qualité, il faudra leur offrir à eux aussi des campus sains et bien entretenus, y compris, bien souvent, une quantité importante de nouveaux locaux.

Les universités canadiennes sont confrontées à ces défis à une époque où le financement public dont elles disposent, mesuré en termes réels par étudiant, demeure bien en deçà des niveaux enregistrés il y a 10 ans.

Pendant les années 90, à l'instar d'autres établissements du secteur public, les universités ont dû se serrer fortement la ceinture. Les sénateurs le savent, les réductions budgétaires imposées par les gouvernements fédéral et provinciaux ont obligé les établissements à concentrer leurs dépenses sur leurs fonctions

high-quality education to as many young people as possible, most universities reduced their expenditures or did not invest in preventive maintenance.

Research funding was also a factor since the federal government had not reimbursed universities for the indirect costs of federally sponsored research. Faced with increasing enrollment and declining public funding, universities in general chose to focus on students instead of buildings. Consequently, universities maintained a high level of accessibility but not without costs. These included reductions in the number of faculty at Canadian universities, increasing class sizes and the accumulated deferred maintenance problem that my colleagues from CAUBO have documented and described to you this morning.

Universities are not alone in facing this challenge. As you know, federal departments and agencies had to make similar tough choices during the 1990s. Deferral of maintenance and repairs during that decade has left the federal Crown in a situation where up to 25 per cent of its office inventory will require top-to-bottom renovations over the next 10 years.

As a number of senators pointed out during the debate last spring, addressing university accumulated deferred maintenance will require a national effort. Addressing the problem is essential if our campuses are to be important players in the federal government's innovation agenda. Dealing with accumulated deferred maintenance will help strengthen the foundation upon which our contributions to this agenda are based.

While the figures associated with deferred maintenance look imposing, they pale in comparison to the cost of doing nothing. As outlined in our proposal, there is an opportunity for the federal government to make a one-time financial commitment that will reap benefits for years to come. We propose a \$3 billion initiative. Ideally, the federal contribution would represent the lion's share of necessary resources, but we recognize that that may not be possible.

[Translation]

For discussion purposes, our document proposes that a 40 per cent federal contribution would be matched by provincial governments, with universities contributing the remainder. The allocation of federal funds by province could be done by taking into account both provincial population and each province's share of the full-time equivalent university student population. An agreement between the federal government and the provinces would outline the parameters for project criteria and communications efforts. The funds would be restricted to addressing accumulated deferred maintenance of core educational and general facilities, as well as site infrastructure and utilities, and would not include ancillary facilities such as parking garages.

fondamentales. Ainsi, soucieuses de continuer à offrir un enseignement de haute qualité au plus grand nombre de jeunes possible, la plupart des universités ont réduit leurs dépenses et ont choisi de ne pas investir dans l'entretien préventif.

Le financement de la recherche s'est avéré un autre facteur important parce que le gouvernement fédéral n'a pas assumé le coût des frais indirects des travaux de recherche qu'il finance. Confrontés à des hausses d'inscription et au déclin du financement public, les universités ont en général choisi de concentrer leurs ressources sur les étudiants plutôt que sur les édifices. En conséquence, les universités canadiennes ont préservé un haut niveau d'accessibilité, mais au prix de sacrifices. Elles ont dû opter pour la réduction du nombre de professeurs, l'augmentation du nombre d'étudiants par classe et l'accumulation de l'entretien différé, une réalité que mes collègues de l'ACPAU ont documentée et vous ont exposé ce matin.

Les universités ne sont pas seules à affronter ce défi. Comme vous le savez, les ministères et organismes fédéraux ont dû prendre de pareilles décisions difficiles pendant les années 90. Le report de l'entretien et des réparations durant cette décennie a laissé la Couronne fédérale dans une situation où près du quart de ses bureaux devront être complètement rénovés d'ici une dizaine d'années.

Comme certains sénateurs l'ont souligné au cours du débat au printemps dernier, le règlement de l'entretien différé accumulé exigera un effort national. Il est vital de trouver une solution au problème si nos campus doivent jouer un rôle important dans la réalisation du programme d'innovation du gouvernement fédéral. Les mesures prises à l'égard de l'entretien différé accumulé aideront à solidifier les assises sur lesquelles reposent nos contributions à ce programme.

Même si les chiffres concernant l'entretien différé accumulé semblent impressionnants, ce n'est rien en rapport à ce qu'il en coûtera si on ne fait rien. Comme nous l'avons indiqué dans notre proposition, le gouvernement fédéral a une occasion de prendre un engagement financier unique qui rapportera des dividendes pendant de nombreuses années. Nous proposons une initiative de trois milliards de dollars. Idéalement, la contribution fédérale représenterait la part du lion des ressources nécessaires, mais nous reconnaissons que ce n'est peut-être pas possible.

[Français]

Comme base de discussion, notre document propose que les gouvernements provinciaux versent l'équivalent de la contribution de 40 p. 100 du gouvernement fédéral et que les universités assurent le reste. L'allocation des fonds fédéraux par province pourrait être établie en fonction d'une combinaison entre la population provinciale et l'apport provincial de la population d'étudiants universitaires équivalent temps plein. Une entente entre le gouvernement fédéral et les provinces énoncerait les paramètres des critères d'acceptation des projets ainsi que des activités de communication. Les fonds serviraient uniquement à régler l'entretien différé accumulé des installations fondamentales d'éducation et générales ainsi que de l'infrastructure des sites et des commodités. Les installations auxiliaires comme les stationnements seraient exclues.

An initiative of this scope would not address all of the deferred maintenance projects, but it would allow universities to complete the more urgent projects as well as the bulk of the remaining work. It would also allow universities, with the legacy of the 1990s addressed, to focus on the future. None of us wants to see this situation recur and we are eager to work with government to ensure that universities have the flexibility to dedicate adequate resources to future preventive maintenance. This means improved core funding by the provinces and the establishment of dedicated funds, tax and other incentives to donors to encourage the growth of other revenue streams, or other measures.

I realize the events of the last two weeks have put into question the federal government's flexibility to fund new initiatives. Nevertheless, we appreciate the fact that the Prime Minister, the Minister of Finance and the Government House Leader have all stated in recent days that the federal government intends to move forward on the priorities outlined in January's Speech from the Throne.

Healthy university campuses are essential if we are to improve both Canada's innovation record and the skills and learning of Canadians. Assuming the availability of one-time money in the current fiscal year, the federal government has an opportunity to provide important leadership in addressing the accumulated deferred maintenance problem. We believe that our proposal represents a realistic and do-able approach to the challenge. We welcome your questions, and look forward to your report and recommendations next month.

[English]

The Chairman: Honourable senators, we have a specific and detailed proposal before us now from the AUCC. I presume that it is supported by the Canadian Association of University Business Officers. This study was undertaken at the initiative of Senator Moore. I will ask him to begin questioning, followed by Senator Bolduc.

Senator Moore: I thank the witnesses for coming and for their submissions.

The brief that we received from AUCC, in addition to your remarks, Mr. Giroux, indicate that the figure for deferred maintenance may be higher than the point-of-no-return figure of \$3.6 billion which was an extrapolation of the responses said to be received from 91.5 per cent of the total enrollment at Canadian universities.

In view of the Ontario experience, which has now commenced an assessment of its accumulated deferred maintenance needs — now identified at \$1.74 billion versus the original \$1.6 billion — have you looked across the nation to see what the figure is? If it is not \$3.6 billion, what is it now? Were there any situations where the amount might have been less?

Une initiative de cette envergure ne réglerait pas tous les problèmes d'entretien différé accumulé mais elle permettrait aux universités d'effectuer les travaux les plus urgents et le gros des travaux restants. Elle permettrait aussi aux universités, après avoir réglé les problèmes hérités des années 1990, de se concentrer sur l'avenir. Aucun de nous ne souhaite que cette situation se reproduise. Nous sommes bien prêts à travailler avec les gouvernements pour s'assurer que les universités ont la marge de manœuvre voulue pour consacrer dorénavant les ressources appropriées à l'entretien préventif. Cette démarche pourrait exiger du financement de base accru de la part des provinces, l'établissement de fonds spéciaux, des incitatifs fiscaux et autres pour les bailleurs de fonds afin d'encourager l'expansion des sources de revenus et d'autres mesures.

Les événements des deux dernières semaines remettent en question la souplesse du gouvernement fédéral pour ce qui est du financement de nouvelles initiatives. Néanmoins, nous apprécions le fait que le premier ministre, le ministre des Finances et le Président de la Chambre des communes ont tous déclaré récemment que le gouvernement fédéral a l'intention de donner suite aux priorités énoncées dans le discours du Trône du mois de janvier.

Il est essentiel d'avoir des campus universitaires sains si on veut améliorer l'innovation au Canada ainsi que les compétences et l'apprentissage des Canadiens. En présumant que le gouvernement fédéral dispose des fonds pour effectuer un versement unique au cours du présent exercice, nous croyons qu'il a l'occasion de faire preuve de leadership dans le règlement du problème de l'entretien différé accumulé. Nous estimons que notre proposition offre une approche réaliste et faisable de la question. Nous serons heureux des répondre à vos questions et attendrons votre rapport et vos recommandations le mois prochain.

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, nous avons reçu une proposition spécifique et détaillée de l'AUCC. Je suppose que l'Association canadienne du personnel administratif universitaire l'appuie. Cette étude a été entreprise sur l'initiative du sénateur Moore. Je lui demanderai de poser la première question, puis ce sera au sénateur Bolduc.

Le sénateur Moore: Je remercie les témoins pour leur présentation.

D'après le mémoire que nous avons reçu de l'AUCC, et aussi selon vos observations, monsieur Giroux, le chiffre de l'entretien différé pourrait être supérieur à celui indiqué dans «Point de non-retour», soit 3,6 milliards de dollars, qui a été extrapolé à partir des réponses en principe reçues d'établissement qui représentent 91,5 p. 100 des inscriptions des universités canadiennes.

Étant donné l'expérience qu'a eue l'Ontario, qui a maintenant entrepris une évaluation de ses besoins accumulés d'entretien différé — qui se chiffrent maintenant à 1,74 milliards de dollars comparativement à l'évaluation régionale de 1,6 milliard de dollars — avez-vous examiné la situation de l'ensemble du pays pour voir quel est le chiffre total? Si ce n'est pas 3,6 milliards de dollars, qu'est-ce que c'est? Est-il possible que ce soit moins?

Mr. Whitworth: Senator, we have not as an association had time to revisit our original numbers. Given the information that has come out of a specific study in Ontario, the opportunity should be taken over the next year or so to revise the numbers that went into the original report.

We have no reason to believe that the proportionate change as between our survey and the more recent survey would not apply across the whole country. In other words, our number might need to be increased by about 50 per cent.

Senator Moore: In the association's report and in Mr. Giroux's remarks, the proposal that you have outlined and presented to us for consideration states that ancillary facilities such as parking garages would not be included. I understand that. Yet in section number 5 — "The Solution — A National Initiative" — proposes "... the replacement of core educational and general facilities, as well as site infrastructure and utilities. Ancillary facilities such as residences and parking structures would not be eligible."

Are you proposing that residences are not ancillary facilities to the operation of the university? Could you clarify that, please?

Mr. Giroux: We consider ancillary facilities such as residences and parking structures, as the kinds of facilities that are obviously very much necessary in a university environment. However, these are not what we would consider the core educational and general facilities such as the classrooms, the libraries, the laboratories and a number of these kinds of facilities. Residences and parking structures — and I will ask Mr. Watt or Mr. Whitworth to add to this — are being financed often to universities because they do generate a certain amount of revenue and they can be the subject of a different treatment. Whereas the core educational facilities are very much dependent on government operating grant funding and are not necessarily funded from a revenue production basis.

Do you wish to add something to that?

Mr. Watt: I can only add that for most universities, probably all, the ancillary facilities would be food service facilities, bookstores, computer stores, residences and parking facilities. That is the list. They are all supported from a fee structure and they need to be self-supporting based on those fees.

Senator Moore: Residences should be self-supporting. What about the accumulated deferred maintenance involved in fixing up those residences?

Mr. Whitworth: Likewise, we feel the focus of what we are presenting today is more on core academic requirements. There is a need, obviously, to fix up the residences and other facilities, but those facilities are self-financed. Inevitably, that might lead to an increase in residence fees and other fees. However, our focus today is addressing our concern about the core facilities.

M. Whitworth: Monsieur le sénateur, nous n'avons pas eu, à l'association, le temps de réviser nos chiffres initiaux. D'après les conclusions d'une étude spécifique menée en Ontario, il faudrait prendre la peine, d'ici environ un an, de revoir les chiffres qui figurent dans le rapport initial.

Nous n'avons aucune raison de croire que l'écart relatif entre les conclusions de notre étude et celles de l'étude menée plus récemment ne s'appliquerait pas à l'ensemble du pays. Autrement dit, nos chiffres pourraient bien devoir être augmentés de 50 p. 100.

Le sénateur Moore: Dans le rapport de l'association et d'après les observations de M. Giroux, la proposition que vous nous avez résumée et présenté aux fins d'examen indique que les infrastructures auxiliaires, comme les garages de stationnement, ne seraient pas comprises. Je peux le comprendre. Je peux le comprendre. Pourtant, la section 5 — «La solution — une initiative nationale» — propose le remplacement des installations éducatives et générales de base, ainsi que de l'infrastructure et des services. Les infrastructures auxiliaires, comme les résidences et les stationnements, ne seraient pas admissibles.

Voulez-vous dire par-là que les résidences ne sont pas des installations auxiliaires nécessaires au fonctionnement de l'université? Pouvez-vous clarifier ceci s'il vous plaît?

M. Giroux: Nous considérons les infrastructures auxiliaires, comme les résidences et les stationnements, comme le type d'installations qui sont, c'est évident, très nécessaires à l'environnement universitaire. Cependant, nous ne les considérons pas comme des installations éducatives et générales de base au même titre que les locaux de classe, les bibliothèques, les laboratoires et d'autres locaux du genre. Les résidences et les stationnements — je demanderais à M. Watt ou à M. Whitworth d'ajouter leurs observations à ce sujet — sont subventionnées, très souvent, pour les universités, parce qu'elles génèrent certaines recettes et qu'elles peuvent faire l'objet d'un traitement différent. Tandis que les installations éducatives de base sont fortement tributaires des subventions d'exploitation du gouvernement et ne sont pas nécessairement financées comme des biens productifs.

Voulez-vous ajouter quelque chose là-dessus?

M. Watt: Je ne peux qu'ajouter que pour la plupart des universités, probablement toutes, les installations auxiliaires seraient les installations d'alimentation, les librairies, les magasins d'informatique, les résidences et les stationnements. Voilà pour la liste. Elles sont toutes financées en fonction d'un barème des droits et doivent pouvoir être autonomes avec ce barème.

Le sénateur Moore: Les résidences devraient s'autofinancer. Quelle est la part de la réparation de ces résidences dans l'accumulation de l'entretien différé?

M. Whitworth: Nous voulons aussi mettre l'accent, dans ce que nous vous présentons aujourd'hui, sur les besoins académiques de base. Il faut aussi, c'est évident, réparer les résidences et d'autres installations, mais ces installations s'auto-financent. Inévitablement, cela pourrait entraîner une augmentation des frais de résidence et autres. Cependant, nous voulons surtout, aujourd'hui, parler de nos préoccupations au sujet des installations de base.

Senator Moore: I know from my own experience, Mr. Chairman, that parents are particularly concerned that their freshmen students are on campus, particularly in the first couple of years. There is a demand that exceeds the supply in that regard. I notice one of our witnesses in a previous hearing mentioned that the University of Toronto is increasing its residential capacity.

I do not know if I see residences in the same light as a food store or parking garage. Perhaps that is a matter of personal opinion. I believe they are an integral part of campus and university life.

[Translation]

Senator Bolduc: Since 1990 or 1992, the federal and provincial governments have cut transfer payments to the provinces. The war on deficits was especially hard fought in 1994 and 1997, so much so that the provinces and the federal government delayed awarding transfer payments to universities.

Some measure of prosperity has returned since 1995 and funds have begun to flow again. Governments have wrestled their deficits to the ground. In 1998 and 1999, they managed to get their heads back above water. Since then, they have recorded surpluses. The federal government has reinvested funds, not through the general transfer payment formula, but through special funds dedicated to innovation, to university chairs, and so forth. Every day, the Minister of Health distributes funds for health care to different regions of the country.

Therefore, some measure of prosperity has returned in 2000-2001. In 1999-2000, university revenues increased by \$15 billion, a 15 per cent jump over 1998-1999. I assume that a similar increase will be reported in 2000-2001. Money is being reinvested in the system.

The figures we have are based on trends observed from 1995 to 1999, but the situation is already starting to change. Government investment is on the rise.

However, there is no guarantee that governments will continue to record surpluses because the Minister of Finance is now telling us that this period of prosperity could be coming to an end. Consequently, if the government maintains its current level of spending, it will incur a deficit. On the public finances front, the federal and provincial governments must take into account the overall picture. There are health matters to consider, not merely university education. The needs are well known to everyone. Soon, DND will be requesting several billion in additional funding.

Recent events in the United States have created turmoil on both the political and economic fronts and disrupted all of the efforts already undertaken. Is it realistic to make a request of this nature, without first considering other ways of saving money?

In my opinion, students in Quebec do not pay their share. Ten years after they graduate, they are earning twice as much on average as other workers in society, whereas they cover only 10 per cent of the cost of their studies.

Le sénateur Moore: Je sais d'expérience, monsieur le président, que les parents tiennent particulièrement à ce que leurs enfants vivent sur le campus, surtout au début de leurs études universitaires. C'est là que la demande dépasse l'offre. J'ai remarqué que l'un de nos témoins, lors d'une audience précédente, a mentionné que l'Université de Toronto augmente sa capacité résidentielle.

Je ne sais pas s'il faut mettre les résidences sur le même pied que les magasins d'alimentation ou le stationnement. Peut-être est-ce une question d'opinion personnelle. Je pense qu'elles font partie intégrante du campus et de la vie à l'université.

[Français]

Le sénateur Bolduc: Depuis 1990 ou 1992, les gouvernements fédéraux et provinciaux ont réduit les budgets, entre autres, dans les transferts aux provinces. Cette guerre aux déficits a été particulièrement difficile en 1994 et 1997, de telle sorte qu'un décalage dans les versement aux universités provenant des provinces ou du gouvernement fédéral s'est produit.

Depuis 1995, la prospérité aidant, les fonds se sont mis à entrer. Les gouvernements ont vaincu leur déficit. En 1998 et 1999, ils ont réussi à se sortir la tête de l'eau. Depuis lors, ils ont des surplus. Le gouvernement fédéral a réinjecté des fonds, non pas dans la formule du transfert général, mais par des fonds spéciaux à l'innovation, aux chaires des universités, et cetera. À tous les jours et partout au Canada, par exemple, le ministre de la Santé distribue des fonds pour la santé.

En 2000-2001, on est revenu à une certaine prospérité. En 1999-2000, la croissance des revenus des universités est de 15 milliards de dollars, une hausse de 15 p. 100 par rapport à 1998-1999. Je présume qu'en 2000-2001, ce sera du même ordre. On est en train de réinjecter de l'argent dans le système.

Les données qui nous ont été soumises sont fondées sur les statistiques des tendances de 1995 à 1999 sont déjà en train de changer. Les gouvernements investissent plus de fonds.

Si les surplus se maintiennent, ce n'est pas certain, car le ministre des Finances nous dit qu'il est possible que ce ne soit plus la prospérité. Par conséquent, si le gouvernement continue de dépenser, il atteindra un déficit. Face à cette attitude générale, en terme global des finances publiques, les gouvernements fédéraux et provinciaux doivent tenir compte de l'ensemble, non seulement la formation universitaire mais aussi la santé. On connaît tous les besoins. Bientôt le ministère de la Défense fera ses demandes qui atteindront plusieurs milliards de dollars.

Tout ce travail entrepris récemment vient d'être ébranlé par les événements qui se sont produits aux États-Unis, tant au point de vue politique qu'économique. Est-ce réaliste de faire une demande comme celle que vous proposez et ce, sans considérer d'autres alternatives pour épargner des fonds?

Dans la province de Québec, à mon avis, les étudiants ne paient pas leur part. Dix ans après leur sortie des universités, ils font le double du salaire de la moyenne des gens de la société alors qu'ils payent 10 p. 100 des cours.

In Nova Scotia, students cover 25 per cent of the cost, whereas in Quebec, it is only 10 per cent or 11 per cent. I am saying that students do not pay their share. The unions complain and the government caves in every time. That has been the pattern of university funding in our province over the last decade.

The Government of Quebec, however, covers 65 per cent of the cost of education, as compared to Nova Scotia, which picks up 43 per cent of the tab. There are considerable differences from one province to the next. Montreal is home to four universities. Could they not agree on a strategy for saving money? Before asking for additional funds, could these four Montreal universities not try to coordinate their efforts, instead of developing four parallel programs in business administration or social work? Have you looked into this?

These are some of my concerns further to recent changes on the economic front and to university administration. The data has changed considerably.

Mr. Cohen: If we look at Quebec, recent investments in post-secondary education — funds have been committed over a period of several years and the final objective has not yet been reached — have merely restored funding to the level of the early 1990s. The situation has improved, but it is still not that rosy.

Senator Bolduc: Compared to the situation at Harvard University or the University of Chicago?

Mr. Cohen: No, compared to public universities in the United States. We cannot compare ourselves to Harvard and other such institutions. We were already lagging far behind them and we have merely returned to where we were in 1990. In the interim, between 1995 and 2000, the United States increased funding and grants to public universities by 35 per cent over five years. In Canada, the average increase in funding was less than 6 per cent.

Senator Bolduc: Not in the last two years?

Mr. Cohen: It depends on the provinces. The situation has improved in the last two years, but there is still considerable ground to be made up. From a rationalization standpoint, as the former vice-rector of a Montreal university, I am seeing a tremendous spirit of cooperation. I served on the Council of Universities which reviewed all programs and established guidelines. The geology program at Concordia University has been scrapped. All graduate and post-graduate programs are pooling their resources. Considerable progress has been made on this front.

In so far as infrastructure is concerned, the problem is far more complex, if not impossible, to resolve. If you have 1,000 students, that is 100 in each class, you need 10 classrooms. If these 10 classrooms are in need of repair, you have no choice but to do the work. We cannot rationalize on infrastructure. We can eliminate programs or save on the number of teachers by increasing the number of students per classroom. Universities have been doing this since 1980. Had we not taken these measures, we would not have made it through the 1990s.

En Nouvelle-Écosse, c'est 25 p. 100, au Québec, c'est 10 ou 11 p. 100. Je dis que les étudiants ne paient pas leur part. Les syndicats chialent et le gouvernement cède à chaque fois. Cela a été l'histoire du financement des universités dans notre province depuis 10 ans.

Par contre le gouvernement du Québec donne 65 p. 100 par rapport à la Nouvelle-Écosse, qui donne 43 p. 100. Il y a des écarts considérables. Il y des manoeuvres provinciales. Nous avons quatre universités à Montréal. Serait-il possible qu'elles s'entendent pour épargner de l'argent? Avant de demander des fonds additionnels, les quatre universités à Montréal ne pourraient-elles pas faire un effort de coordination pour ne pas développer quatre programmes parallèles en administration des affaires ou en travail social par exemple? Vous êtes vous penchés sur cette question?

Ce sont mes préoccupations compte tenu des récents changements économiques et de la gestion des universités.. Les données ont considérablement changé.

M. Cohen: Si on se réfère au Québec, les récents investissements en enseignement supérieur — ce sont encore des promesses, ils sont étalés sur plusieurs années et nous ne sommes pas arrivés au but — ne ramènent le financement qu'à son stade du début de la décennie. Cela va mieux. Nous sommes de retour où nous étions et là où nous étions, ce n'était pas brillant.

Le sénateur Bolduc: En comparaison à l'Université Harvard ou à l'Université de Chicago?

M. Cohen: Non, en comparaison aux universités publiques des États-Unis. Nous ne pouvons pas nous comparer à Harvard et aux autres. Nous étions déjà loin, nous retournons où nous étions en 1990. Entre-temps, les États-Unis de 1995 à 2000, ont réinvesti des fonds et ont accordé des augmentations de subventions publiques à leurs universités de 35 p. 100, sur cinq ans. Alors qu'au Canada, nous avons reçu en moyenne moins de 6 p. 100.

Le sénateur Bolduc: Pas depuis deux ans?

M. Cohen: Cela dépend des provinces. Depuis deux ans cela va mieux, mais le rattrapage est encore à faire. Du point de vue de la rationalisation en tant qu'ancien vice-recteur d'une université à Montréal, il y a énormément de collaboration. J'ai siégé au Conseil des universités qui a revu tous les programmes et établi des barèmes. La géologie n'existe plus à l'Université Concordia. Tous les programmes de deuxième et troisième cycles mettent leurs ressources ensemble. Beaucoup a été fait de ce point de vue.

Du point de vue des édifices, c'est beaucoup plus difficile sinon impossible. Si on a 1 000 étudiants, donc 100 par classe, il faut 10 salles de cours. Si les 10 salles de cours ont besoin de réparation, nous devons le faire. Nous ne pouvons pas rationaliser les immeubles. Nous pouvons rationaliser des programmes ou économiser sur le nombre d'enseignants en augmentant le nombres d'élèves par cours. Cela se fait depuis 1980. Sans ces rationalisations, nous n'aurions jamais traversé la période des années 1990.

Mr. Giroux: You have raised a very important question. When you undertook your review of this matter, the events of the last two weeks had not yet transpired. The AUCC is well aware of the priorities that are likely to arise and of the extreme pressure that the government will face from DND and from national security, customs and immigration services. A lot of the work will be done behind the scene by CSIS officials. There will be a demand for additional resources.

If the economy does slow down, the government will need to make some strategic investments to counter the effects of this downturn. Recently, it set some very important guidelines by stressing that innovation, research and development enhance human resources and the skill levels of our secondary school, college and university graduates. Therefore, while we acknowledge the seriousness of the present situation, the government must not lose sight of the fact that in three or four months' time, after the situation has been assessed, it will need to decide what steps to take to keep the economy on track and assist it its recovery.

Our proposal was premised on the assumption that the government will most likely record a surplus this year. The economic situation has not adversely affected this outlook thus far. The government was apparently poised to record a healthy surplus and the plan was to use these surplus funds to make an impact in other areas. You mentioned that universities were seeing an increase in their revenues. The Statistics Canada report on which your proposals are based refers to a 5 per cent increase over a five-year period, that is from 1994-1995 to 1999-2000. I am talking about increased government spending, with most of the funds coming from the federal government for research purposes.

The bulk of university revenues are derived from tuition fees which are up by 44 per cent, or by nearly \$1 billion. Universities have been able to secure significant funding from the private and corporate sectors, but often, the money is targeted for scholarships, chairs and so forth. Universities do not have the flexibility to use these funds as they wish. The need continues to be great and that is why we are presenting these proposals.

[English]

Mr. Whitworth: If I might add to the previous comments, the senator raised many interesting issues. The federal investments that have been made, the CFI, the research chairs, together with the increased enrollments that we have experienced over the last 10 years have all put an extra strain on what we are talking about today, which is the deferred maintenance of our core infrastructure.

The concern is that as we try to accommodate these increasing pressures, without that major investment, we will not have the facilities to deliver what we want to deliver, which is quality education to our undergraduates and top quality research opportunities for our researchers. All of these extra revenue areas

M. Giroux: Vous posez une question extrêmement importante. Lorsque vous avez commencé votre révision de toute cette question, nous n'avions pas vécu les événements des deux dernières semaines. La AUCC est sensible aux priorités et aux pressions très fortes que le gouvernement subira de la part des forces armées, de la sécurité nationale, des douanes, de l'immigration. Beaucoup de travail sera fait en coulisses, à l'arrière-plan, dans les services de renseignement. Cela demandera des ressources additionnelles.

Si on s'en va dans une période de ralentissement économique, les gouvernements devront faire des investissements stratégiques pour contrer cette courbe descendante. Le gouvernement a déjà donné une bonne ligne de conduite dernièrement en disant que l'innovation, la recherche, le développement favorisent les ressources humaines et la qualité de nos diplômés des écoles secondaires, des collèges et des universités. Dans ce contexte, nous disons que tout en reconnaissant la situation très sérieuse du moment, il ne faut pas que le gouvernement oublie qu'après trois ou quatre mois où on aura fait un diagnostic de la situation, il faudra décider ce que l'on fait pour maintenir l'économie et lui donner une chance de renouveau.

On a fait la proposition dans ce contexte en prenant en considération que le gouvernement aura probablement un surplus cette année. La conjoncture économique ne l'a pas affecté aussi négativement jusqu'à maintenant. déjà le gouvernement se dirigeait vers un surplus très intéressant. On dit vouloir utiliser ce surplus comme cela a déjà été fait avec d'autres fonds pour avoir un impact en ce sens. Vous avez mentionné la croissance des revenus des universités. Dans le rapport de Statistique Canada sur lequel vous vous fondez, vous avez reconnu que l'augmentation de 1994-1995 à 1999-2000 était de 5 p. 100, une période de cinq ans. Je parle de l'augmentation des gouvernements. Une grosse partie de ces augmentations proviennent du gouvernement fédéral pour la recherche.

La grosse partie des revenus des universités ont été effectués par l'entremise des frais de scolarité qui ont augmenté de presque un milliard de dollars, soit 44 p. 100. Les universités ont été capables de chercher beaucoup de financement du secteur privé et corporatif, mais souvent ce financement est ciblé à des bourses, à des chaires, et cetera. La souplesse des université pour faire arriver ces choses n'est pas là. Il y a encore un grand besoin et c'est dans ce contexte que nous avons soumis cette proposition.

[Traduction]

M. Whitworth: Si je peux ajouter un mot aux observations de tout à l'heure, le sénateur a soulevé beaucoup de questions intéressantes. Les investissements du gouvernement fédéral, l'IÉI, les chaires de recherche, en plus de la hausse des inscriptions que nous avons observée depuis une dizaine d'années, ont contribué ensemble à accroître les pressions sur ce dont nous parlons aujourd'hui, soit l'entretien différé de l'infrastructure de base.

Le problème, c'est que tandis que nous essayons de composer avec ces pressions croissantes, sans cet important investissement, nous n'aurons pas les installations nécessaires pour faire ce que nous voulons faire, c'est-à-dire donner une instruction de qualité à nos étudiants de premier cycle et fournir des opportunités de

that have been mentioned and that you referred to are terrific. They only are supporting the direct cost of either teaching or research. Increasingly, we are concerned about the infrastructure. The deferred maintenance issues needed to be efficient in those particular activities.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: I read the report of the Canadian Association of University Business Officers and I was struck by one observation. The Association claims that university infrastructures have deteriorated to the point where universities can no longer fulfil their academic mission and carry out core teaching and research functions.

Why is it that no one saw this coming? How could you let university institutions deteriorate to this point? In your presentation, you stressed that you need more funding to continue fulfilling your mission. Is that correct?

Deferred maintenance costs represent a total of \$3.6 billion. Do you have any idea of what the true cost would be to all Canadian universities?

In your opinion, would a national university infrastructure program meet all of your needs?

According to the Association of Universities and Colleges of Canada, the proposed initiative would cost \$3.6 billion. Air Canada is requesting a similar sum of money further to the tragic events of September 11. How can you convince the government of the urgency of the situation confronting universities and colleges?

[English]

Mr. Whitworth: We certainly did foresee the problem in the early 1990s. As was mentioned, all the universities across the country in the early to mid-1990s were facing a reduction in their real revenues. We had some difficult choices to make. We were faced with growth of student demand. The prevailing wisdom on many campuses was that the deferred maintenance problem could be addressed next year. Next year became the year after, such that the tremendous investment that has been made in universities across the country over the last 100 years is now at a point where, unless we take the issue seriously and make the reinvestment, we will not be able to fulfil the mandates that the honourable senator mentioned.

The scope of the problem does vary from university to university. Some universities have been able to invest more. Overall, there has been a general deficiency in what we have had to put in.

It is difficult to carry the day to invest \$3 million to replace a boiler that keeps the facility heated in winter, compared to putting extra faculty members in front of students in the classroom. What you do not see, you tend to put to one side. Many of our deferred maintenance problems are, to many, invisible in the sense that they are the basic infrastructure of the university.

recherche de qualité supérieure à nos chercheurs. Tous ces secteurs de revenus supplémentaires, dont il a été question et dont vous avez parlé, sont fantastiques. Ils ne soutiennent cependant que les coûts directs de l'enseignement et de la recherche. De plus en plus, nous nous inquiétons de l'infrastructure. Les mesures relatives à l'entretien différé devront être efficaces dans ces domaines particuliers.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: J'ai lu les rapports de l'Association canadienne du personnel administratif. Une phrase m'a beaucoup frappée. Elle dit que les installations universitaires se sont détériorées à un point tel qu'elles ne peuvent plus soutenir adéquatement la mission académique et les fonctions essentielles d'enseignement et de recherche.

Comment se fait-il que vous n'ayez pas prévu cette détérioration? Comment avez-vous pu laisser aller les institutions universitaires à un tel point? Dans votre exposé, vous venez nous dire qu'il vous faut davantage pour soutenir votre mission?

Pour l'ensemble des universités canadiennes, le coût de l'élimination des frais d'entretien différé s'élève à 3,6 milliards \$. Avez-vous une idée du montant réel pour toutes les universités?

Croyez-vous qu'un programme national d'infrastructures universitaires pourrait combler tous vos besoins?

Le coût de cette initiative nationale universitaire, selon l'Association des universités et des collèges du Canada, s'élève à 3,6 milliards \$. Air Canada réclame une somme semblable suite aux graves incidents du 11 septembre. Comment pensez-vous convaincre le gouvernement de l'urgence de la situation dans les universités et les collèges?

[Traduction]

M. Whitworth: Nous avons effectivement vu venir ce problème dès le début des années 90. Comme nous l'avons dit, toutes les universités du pays, au début ou milieu des années 90, ont connu une réduction de leurs revenus réels. Nous avons été forcés de faire des choix difficiles. Nous faisons face à la croissance de la demande. La sagesse voulait, sur de nombreux campus, que l'on espère résoudre le problème d'entretien différé l'année suivante. L'année suivante a été reportée à l'année d'après, à tel point que l'énorme investissement qui avait été fait dans les universités de tout le pays depuis une centaine d'années en est arrivé à un point où, à moins que nous prenions le problème au sérieux et que nous réinvestissions, nous ne pourrions pas nous acquitter des mandats dont a parlé l'honorable sénateur.

L'ampleur du problème varie d'une université à l'autre. Certaines universités ont pu investir plus. Dans l'ensemble, il y a eu une érosion générale des montants que nous avons pu investir.

Il est difficile de gagner la bataille entre investir trois millions de dollars pour remplacer une fournaise qui chauffe les installations pendant l'hiver et ajouter des enseignants dans les classes. Ce qu'on ne voit pas, on tend à l'ignorer. Une bonne part de nos problèmes d'entretien différé sont, pour beaucoup, invisibles dans le sens qu'ils touchent l'infrastructure de base de l'université.

To answer your question again, yes, we did foresee the situation. We had to make some difficult decisions. We did hope, having gone through that trough of decreased funding, that we would get to a point where real reinvestment could start to take place.

I believe your other question as whether the \$3.6 billion is a real number. We collected information on an institution-by-institution basis to come up with a number that is as accurate as we can gauge for all the universities across the country. It may be too low. At this point, we do not want to quibble about the accuracy. The \$3.6 billion amount is what we have identified as our urgent need.

Another point raised by the honourable senator is the federal-provincial cooperation in this matter. We do not expect the federal contribution to look after all of the problems. We look on this as a joint provincial-federal-university problem. We really want to instil an understanding of the problem and to make plans to address it.

There was a comparison with Air Canada. One can compare other requests for subsidies. Farmers in Saskatchewan, for example, have made a case for subsidies. We do not look on this as a subsidy. We look on this request as a reinvestment in order to help the universities fulfil their mandate to support the research and teaching agenda for the country.

Senator Finnerty: In view of the fact that we may be short of cash after the events of the last few weeks, has there been any thought of categorizing the most urgent needs apart from needs that can perhaps be put off for a little while? Has anyone done a study about which universities or colleges are in the worst shape?

Mr. Giroux: Our colleagues from CAUBO have indicated that needs do vary from university to university. Some universities are not necessarily in bad shape in terms of deferred maintenance, while others are facing some serious problems. The \$3.6 billion figure is, in our view, a very modest number. In other words, it is the minimum needed to tackle the situation across the country. Its application, however, will be uneven.

We are not requesting a program that would form part of the A-base of government expenditures, such as a five-year program with \$1.2 billion doled out at \$250 million per year. We felt it would be easier for the government to earmark a one-shot amount from current-year surpluses. We think the surpluses will still be there. The one-time amount could be put into a fund that could be allocated over a period of five years based on the federal-provincial agreements to be arrived at. In my view, this is possible. We do not yet know the state of our surplus, but signs are that the surplus will continue to be there.

Pour répondre à votre question encore une fois, oui, nous avons vu venir la situation. Nous avons dû prendre des décisions difficiles. Nous espérions, après avoir vu notre financement s'éroder, que le moment viendrait où un réinvestissement réel pourrait commencer.

Vous demandiez aussi, je crois, si ce chiffre de 3,6 milliards de dollars est réel. Nous avons recueilli les renseignements auprès de chaque institution pour en arriver à ce chiffre qui est exact si on peut en juger par toutes les universités du pays. Peut-être est-il trop faible. Pour l'instant, nous ne tenons pas à ergoter sur son exactitude. Le montant de 3,6 milliards de dollars est celui auquel nous sommes parvenus relativement à nos besoins les plus pressants.

Autre chose dont a parlé l'honorable sénateur, c'est la coopération fédérale-provinciale sur ce plan. Nous n'attendons pas de la contribution fédérale qu'elle règle tous nos problèmes. Pour nous, c'est un problème qui concerne les administrations provinciales, fédérale et universitaires. Nous tenons vraiment à faire comprendre la nature du problème et à dresser des plans pour le régler.

Une comparaison a été faite avec Air Canada. L'on peut en faire avec d'autres demandes de subventions. Les agriculteurs de la Saskatchewan, par exemple, ont demandé des subventions. Ce n'est pas, pour nous, une subvention. Nous considérons ceci comme une demande de réinvestissement pour aider les universités à s'acquitter de leur mandat, qui est de soutenir la recherche et le programme d'enseignement du pays.

Le sénateur Finnerty: À la lumière du fait que nous pourrions manquer de liquidités après les événements des quelques dernières semaines, a-t-il été envisagé de faire une classification des besoins les plus urgents et de ceux qui pourraient être reportés quelque temps? Est-ce que quelqu'un a fait une étude pour déterminer quelles universités ou collèges sont dans le pire état?

M. Giroux: Nos collègues de l'ACPAU ont indiqué que les besoins varient effectivement d'une université à l'autre. Certaines ne sont pas nécessairement en mauvais état sur le plan de l'entretien différé, tandis que d'autres ont vraiment de graves problèmes. Le montant de 3,6 milliards de dollars est, selon nous, très modeste. Autrement dit, c'est le minimum nécessaire pour tenter de redresser la situation dans le pays. Sa répartition, cependant, sera inégale.

Nous ne demandons pas un programme qui ferait partie du budget de services votés du gouvernement, comme un programme quinquennal de 1,2 milliard de dollars distribué au compte-gouttes à raison de 250 millions de dollars par année. Nous avons pensé qu'il serait plus facile pour le gouvernement d'assigner des fonds en une fois, à partir du surplus de l'année en cours. Nous pensons que ce surplus sera encore là. Ce paiement unique pourrait être versé dans un fonds qui pourrait être réparti sur une période de cinq ans, en fonction d'ententes fédérales-provinciales qui pourraient être conclues. À mon avis, c'est possible. Nous ne savons pas encore où en est notre surplus, mais tout indique qu'il continuera d'exister.

The previous senator asked how we compare this with respect to Air Canada and how do we hope to convince the federal government of this issue? We are talking about is an investment in the future. There is no doubt that Air Canada has some severe needs. However, that is why we feel that a committee such as yours is so important because you could have an influence on the government by saying that this work needs to be done and by asking the government to look seriously at it.

We will make the same case in front of the House of Commons Finance Committee next week. We will do so in a number of other fora as well. We always cast this spending as an investment that is needed to meet Canada's objective to compete in the knowledge economy.

Senator Wiebe: Mr. Whitworth, you mentioned that this is a joint responsibility — federal, provincial and the universities. Last week, we heard a presentation from CIBC and the University of Toronto on their debenture issue. Are the universities looking at this as an avenue?

Could the universities in Saskatchewan have the asset base to float a debenture issue such as that? Is that one way in which your organization is addressing the universities' joint responsibility to find new funds — not only for capital but for the replacement of capital?

Mr. Whitworth: That is a good and timely question, Senator Wiebe. The University of Saskatchewan has had before our provincial government a proposal for the last three years to be able to go to the capital markets for debt financing. Our province felt that it was not timely to do that. Last week, I was again speaking with our provincial officials to see if the idea could be revisited. It is under discussion.

The focus, though, is more on using debenture issues or capital markets to finance those facilities that have a revenue stream. Reference was made earlier to the residences, the parking and the other ancillary issues. We think it is more likely that we could use that approach to finance those deficiencies than to finance core academic requirements.

You made reference to the University of Toronto's recent debenture issue. That was a very good issue. The interest rate was very good. I am not sure if it was Standard & Poor's or Moody's that did a credit rating assessment on that university. They got a double A-plus. We feel that double A-plus or double-A would at least apply to most universities across the country, as we are well managed and have a good asset base. Yet, even that issue of debenture at U of T could be sold because it focussed on revenue-generating activities such as residences.

I am sure that the capital markets would not provide the amount that we are looking for to invest in deferred maintenance. They may invest in new facilities, but deferred maintenance raises too

Le sénateur, tout à l'heure, a demandé comment nous pouvons comparer ceci avec Air Canada et comment nous pensons convaincre le gouvernement fédéral de nos besoins. Nous parlons d'un investissement dans l'avenir. Il ne fait pas de doute qu'Air Canada a d'importants besoins. Cependant, c'est pourquoi nous pensons qu'un comité comme le vôtre est si important, parce que vous pourriez influencer le gouvernement en lui disant l'urgence de ces travaux et en lui demandant de réfléchir sérieusement à la question.

Nous présenterons les mêmes arguments devant le Comité des finances de la Chambre des communes, la semaine prochaine. Nous le ferons encore sur d'autres tribunes. Nous présentons toujours cette dépense comme un investissement qui est nécessaire pour réaliser l'objectif du Canada d'être concurrentiel dans l'économie du savoir.

Le sénateur Wiebe: Monsieur Whitworth, vous avez dit que c'était une responsabilité conjointe — le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les universités. La semaine dernière, nous avons entendu un exposé de la CIBC et de l'Université de Toronto, au sujet de la debenture. Est-ce que les universités envisagent ceci comme une solution?

Les universités de la Saskatchewan pourraient-elles avoir assez d'actif pour envisager la possibilité d'une debenture comme celle-là? Est-ce l'une des solutions que votre organisation envisage pour faire face à la responsabilité collective des universités de trouver de nouveaux fonds — non seulement pour l'équipement, mais pour le remplacement de l'équipement?

M. Whitworth: C'est une bonne question qui tombe à pic, sénateur Wiebe. L'Université de la Saskatchewan a présenté une proposition à notre gouvernement provincial depuis trois ans, dans le but d'aller sur le marché des capitaux pour financer la dette. Notre gouvernement a jugé que ce n'était pas le moment de faire cela. La semaine dernière, je parlais encore avec nos représentants provinciaux pour voir si l'idée pourrait être ramenée sur le tapis. Ils en discutent.

L'idée, cependant, c'est plutôt d'utiliser la debenture ou les marchés des capitaux pour financer les installations qui font des recettes. Il a été question plus tôt des résidences, du stationnement et d'autres installations auxiliaires. Nous pensons qu'il serait plus facile d'appliquer cette approche au financement de ces installations plutôt qu'à celui des besoins académiques de base.

Vous avez parlé de l'Université de Toronto qui a récemment abordé la question de debenture. Elle a suscité beaucoup d'intérêt. Je ne sais plus si c'était Standard and Poor ou Moody qui a effectué une évaluation de la cote de solvabilité de l'université. Le résultat a été un double A-plus. Nous pensons que le double A-plus, ou du moins le double A pourrait à tout le moins s'appliquer à la plupart des universités du pays, puisqu'elles sont bien administrées et ont une bonne assiette d'immobilisations. Pourtant, même cet enjeu de la debenture à l'Université de Toronto pourrait être perdu parce qu'il est centré sur les activités rémunératrices, comme les résidences.

Je suis certain que les marchés financiers ne fourniraient pas le montant que nous cherchons à obtenir pour investir dans l'entretien différé. Ils investiraient peut-être dans de nouvelles

many questions for the private market to address, in my opinion. Thank you for the question.

Senator Wiebe: It is always great to hear that Saskatchewan, again, is amongst those that are forward-thinking. Unfortunately, the provincial government did not provide for that.

Is that the case with some of these initiatives in other provinces as well? With the exception of Ontario, are they being hindered by provincial legislation that does not allow them to do this?

Mr. Cohen: It varies from province to province as to who can actually issue bonds on behalf of the university — whether it is the university itself with the approval of the government, or whether the university can do it on its own, or whether the government actually issues the bond on behalf of universities, as happens in Quebec. It is the Minister of Finance in Quebec who issues bonds.

However, bonds are either general obligation bonds or revenue bonds. The only ones that have a chance of success are revenue bonds. They depend on guaranteeing the payment through revenue-specific facilities like ancillary services. That is why ancillary services may not be the highest priority for funding through government sources.

A general obligation bond issued on behalf of a university — be it by the government or the university itself — relies on the moral guarantee or the financial guarantee of the government. It is the equivalent of what we are asking in the long term. In other words, we can let governments issue bonds on behalf of a university for deferred maintenance, collect the \$3 billion and put it in what we propose. There is no difference.

There is a difference in issuing bonds and going to the capital market and finding other sources if they can actually be guaranteed in terms of revenues. That is not the case for deferred maintenance.

I do not know if I have answered clearly.

The Chairman: Mr. Whitworth, what model were you thinking of in Saskatchewan in terms of involvement of the provincial government with regard to the university, for the capital markets?

Mr. Whitworth: As I say, this was a discussion three years ago. We were prepared as a university, and working with the RBC at the time, to either go with a long-term loan from that bank or to issue our own bonds. We felt that by being able to issue University of Saskatchewan bonds of sufficient creditworthiness we would be able to have our own pension plans by our own bonds. At that time, the government expressed the concern that the indebtedness of the university would show on the provincial books.

installations, mais, à mon avis, l'entretien différé soulève, pour eux, trop de questions. Merci d'avoir abordé ce point.

Le sénateur Wiebe: Je suis content d'apprendre que la Saskatchewan se démarque, encore une fois, par son avant-gardisme. Malheureusement, le gouvernement provincial n'a pas retenu cette option.

Est-ce que certaines de ces initiatives subissent aussi le même sort dans d'autres provinces? Exception faite de l'Ontario, est-ce que les lois provinciales constituent un obstacle?

M. Cohen: Pour ce qui est de savoir qui peut émettre des obligations au nom de l'université, cela varie d'une province à l'autre. Est-ce l'université elle-même qui le fait avec le consentement du gouvernement ou de son propre chef, ou est-ce le gouvernement qui émet des obligations au nom des universités, comme c'est le cas au Québec? C'est le ministre des Finances qui, au Québec, émet des obligations.

Il faut préciser que les obligations se présentent sous forme d'emprunts de collectivité locale ou d'obligations-recettes. Les seules qui peuvent donner de bons résultats sont les obligations-recettes. Le paiement est garanti par le biais d'installations génératrices de recettes, comme les services auxiliaires. C'est d'ailleurs pour cette raison que les services auxiliaires ne constituent pas une priorité au chapitre du financement gouvernemental.

L'emprunt de collectivité locale effectué au nom d'une université — que ce soit par le gouvernement ou l'université elle-même — repose sur l'obligation morale ou le cautionnement financier du gouvernement. Il équivaut à ce que nous demandons à long terme. Autrement dit, nous pouvons laisser les gouvernements émettre des obligations au nom d'une université pour financer l'entretien différé, empocher les trois milliards de dollars et les investir dans les projets que nous proposons. C'est du pareil au même.

Je tiens toutefois à préciser qu'il y a une différence entre émettre des obligations, faire appel aux marchés financiers et trouver de nouvelles sources de revenus qui peuvent être effectivement garanties. La situation est tout autre pour ce qui est de l'entretien différé.

Je ne sais pas si j'ai bien répondu à la question.

Le président: Monsieur Whitworth, dans le cas de la Saskatchewan, quel modèle aviez-vous envisagé pour ce qui est de la participation du gouvernement fédéral, des marchés financiers?

M. Whitworth: Nous avons eu une discussion à ce sujet il y a trois ans. L'université était prête, en collaboration avec la BRC, à contracter un emprunt à long terme auprès de la banque ou à émettre ses propres obligations. Nous pensions que le fait de pouvoir émettre, au nom de l'Université de la Saskatchewan, des obligations bien cotées nous permettrait de financer nos propres régimes de pension. Or, la crainte du gouvernement à l'époque, c'était que l'endettement de l'université figure dans les livres comptables de la province.

Given the precariousness of the Saskatchewan budget at that time, the government did not wish to see anything that would be implied as extra debt for the province.

The Chairman: Were you seeking a provincial guarantee?

Mr. Whitworth: We were not seeking a provincial guarantee. We felt that we had our own revenue base — tuition fees and other sources — that would enable us to sustain that long-term indebtedness. However, the interpretation by the provincial auditor and by the provincial controller was that regardless of that, it would be seen as a provincial debt.

The Chairman: Do you think a double-A rating would apply to the University of Saskatchewan?

Mr. Whitworth: Yes.

The Chairman: Do you happen to know where the bond houses rate the Government of Saskatchewan?

Mr. Whitworth: I do not know offhand, no.

The Chairman: The evidence we had the other day was that the rating that applied to U of T was better than that received by the Government of Ontario.

Mr. Whitworth: I believe it was similar.

Mr. Cohen: It is higher. It is one notch higher than the Province of Ontario's rating by the same organization.

The Chairman: The same situation would probably apply, knowing what we know of the fiscal situation in Saskatchewan.

Mr. Whitworth: Not blowing the University of Saskatchewan's horn too strongly, we operate at a surplus. We have positive reserves, and we have a well-managed institution.

Senator Tunney: Mr. Whitworth, inasmuch as I am a farmer and inasmuch as subsidies are not a very popular term now among farmers in Saskatchewan, I would recommend that farmers probably follow your tack in calling for funding by some other title. I hope there will be enough money for these farms, especially western grain farmers, this year, and then some for our universities. Certainly in my mind the universities are next in line in necessity, after food, and constitute an investment and not an expenditure at all.

Looking at the need for revenue — and maybe new revenue — and looking at the burden that university students are carrying now and will carry in increasing amounts later, when they are least able to fund their education, is it possible that some kind of a contract could be made with university graduates to pay later or defer costs?

I read in one of this morning's papers what the costs now are for rooms for students and then for meals for the day. It is pretty horrendous. Theory at least would tell us that when students graduate and establish themselves would be the time in their lives when they would be most able to pay. Are there thoughts of graduating now and paying some of the costs later? Maybe it is

Compte tenu de la précarité du budget de la Saskatchewan à l'époque, le gouvernement ne voulait rien voir qui laisserait supposer l'existence d'une dette supplémentaire pour la province.

Le président: Avez-vous cherché à obtenir une caution de la province?

M. Whitworth: Non. Nous estimions que nos revenus — les frais de scolarité et autres sources — nous permettraient de rembourser cette dette à long terme. Le vérificateur et le contrôleur de la province ont toutefois déclaré que, malgré tout, ce prêt serait perçu comme une dette provinciale.

Le président: Croyez-vous que la cote double A pourrait être attribuée à l'Université de la Saskatchewan?

M. Whitworth: Oui.

Le président: Savez-vous quelle cote le gouvernement de la Saskatchewan s'est vu attribuer?

M. Whitworth: Je ne saurais vous le dire.

Le président: Nous avons appris, l'autre jour, que l'Université de Toronto avait reçu une meilleure cote que le gouvernement de l'Ontario.

M. Whitworth: Je pensais qu'ils avaient reçu la même.

M. Cohen: Elle a reçu une cote plus élevée. Elle est supérieure d'un cran à celle attribuée à la province de l'Ontario.

Le président: La situation serait sans doute la même dans ce cas-ci, vu l'état des finances de la Saskatchewan.

M. Whitworth: Je ne veux pas trop vanter l'Université de la Saskatchewan, mais nous affichons un excédent. Nous avons d'excellentes réserves et l'établissement est bien administré.

Le sénateur Tunney: Monsieur Whitworth, comme je suis agriculteur et que le mot subvention n'est pas très bien perçu chez les agriculteurs de la Saskatchewan, je recommanderais sans doute que ces derniers suivent votre exemple quand viendra le temps de solliciter des fonds. J'espère qu'il y aura suffisamment d'argent cette année pour les agriculteurs, surtout les céréaliculteurs de l'Ouest, et qu'il y en aura assez également pour les universités. À mon avis, celles-ci se classent au deuxième rang pour ce qui est des besoins en financement. Elles constituent un investissement, non pas une dépense.

En ce qui concernant les besoins en revenus — et les sources nouvelles de revenus — et compte rendu du fardeau que les étudiants d'université assument à leur actuelle, fardeau qui ira en s'accroissant avec le temps, alors qu'ils auront de plus en plus de difficulté à financer leurs études, serait-il possible de conclure, avec les diplômés universitaires, une sorte de contrat qui leur permettrait de rembourser leur dette plus tard, d'en reporter le paiement?

J'ai lu, dans un des journaux de ce matin, ce que coûtent maintenant les chambres pour étudiants et ensuite les repas pour la journée. Le montant est assez élevé. Les étudiants devraient, du moins en théorie, une fois qu'ils ont obtenu leur diplôme et trouvé un emploi, être en mesure de rembourser leurs dettes. Or, ne pourraient-ils pas d'abord obtenir leur diplôme et ensuite

not really clever, but it is my theory that something like that might work.

Mr. Whitworth: Senator Tunney, as you may know, the universities across the country have grown their scholarship and bursary programs. Certainly the bursary programs based on loans are intended to help students repay the cost as they move into the labour market.

Saskatchewan has introduced more bursaries in the hope of linking those bursaries to having students remain in the province, to bolster the shortages we have in the teaching professions and some of the health professions.

There are programs out there — and I am sure they are applicable in different provinces — to help offset the cost of education for students. Perhaps Dr. Giroux could amplify on that.

Mr. Giroux: In that context, the research we have done shows that university graduates, about five years after graduation, earn significantly more income than, for example, college graduates or high school graduates. On the other hand, they also pay more taxes.

We need to look at that argument. By paying taxes, they are contributing as citizens to the economy. They are paying taxes to the federal and provincial governments, which, in turn, make investments in universities.

However, another element is becoming important. Senator Bolduc referred to the Statistics Canada report that showed a significant increase in bequests, donations and other activities that are coming to the universities. Universities are using their alumni in a very efficient manner. I know because I often get calls and letters, and I contribute.

The alumni are being used more, and they are contributing significantly to the revenues of the universities. The graduates who are out in the labour market make these kinds of contributions. The contribution from that front is not negligible. Over five years, these contributions made up 41 per cent in terms of the Statistics Canada data. That is significant.

I think you are asking whether the people who have benefitted from this education are contributing back. We maintain that the federal, provincial taxes and consumption taxes they pay, as well as the alumni contributions they make are fair indicators that they are paying some of that back.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: Are universities enjoying full enrolment? Is enrolment down at some of the smaller institutions? As for the long term, have you given any thought to closing a few universities as a way of addressing the problem of deteriorating buildings?

Mr. Giroux: Over the next decade, we expect to see university enrolments decline by 25 per cent. Over the past two years, enrolments have increased by 5 per cent nationwide. As I indicated in my presentation, I attended a meeting last week of the Association of Atlantic Universities presidents. In Newfoundland and Nova Scotia, for example, demographic indicators show that

rembourser une partie de leurs dettes plus tard? L'idée n'est peut-être pas brillante, mais ce pourrait être une solution.

M. Whitworth: Sénateur Tunney, comme vous le savez sans doute, les universités canadiennes investissent davantage dans les programmes de bourses d'études. Ces programmes, qui sont axés sur les prêts, visent à aider les étudiants à rembourser leurs dettes au fur et à mesure qu'ils pénètrent le marché du travail.

La Saskatchewan a augmenté ses dépenses en bourses d'études dans l'espoir d'inciter les étudiants à rester dans la province, à combler le manque de personnel qui existe chez les enseignants et les professionnels de la santé.

Il existe des programmes — et je suis certain qu'on en trouve dans différentes provinces — qui visent à aider les étudiants à réduire leurs frais d'études. M. Giroux pourrait peut-être vous donner des précisions à ce sujet.

M. Giroux: Dans ce contexte, les recherches que nous avons effectuées montrent que les diplômés universitaires, cinq ans après avoir obtenu leur diplôme, gagnent beaucoup plus, par exemple, que les diplômés d'études collégiales ou d'études secondaires. Toutefois, ils versent également plus d'impôts.

C'est un point sur lequel nous devons nous pencher. Ils contribuent à l'économie du pays en versant des impôts. Ils versent des impôts aux gouvernements fédéral et provincial qui, eux, investissent dans les universités.

Toutefois, il y a un autre élément important à considérer. Le sénateur Bolduc a fait allusion au rapport de Statistique Canada, qui fait état d'une hausse importante des legs, dons et autres contributions qui sont versés aux universités. Les universités sollicitent beaucoup les anciens. Si je le sais, c'est parce que je reçois souvent des appels et des lettres, et je verse des dons.

On fait de plus en plus appel aux anciens, et ils contribuent de façon importante aux revenus des universités. Les diplômés qui travaillent versent des dons qui sont loin d'être négligeables. D'après les données de Statistique Canada, ces dons ont représenté, sur cinq ans, 41 p. 100 des revenus des universités. C'est énorme.

Vous voulez savoir si les étudiants qui ont su tirer partie de leurs études redonnent quelque chose à la société. Nous estimons que les impôts fédéraux et provinciaux qu'ils versent, les taxes à la consommation qu'ils paient, et les dons qu'ils effectuent à titre d'anciens montrent, à juste titre, qu'ils redonnent quelque chose à la société.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Est-ce que toutes les universités sont fréquentées à 100 p. 100? Y a-t-il des universités moins importantes avec peu d'étudiants? À long terme, envisagez-vous de fermer quelques universités afin de résoudre certains problèmes liés à l'état physique de certains établissements?

M. Giroux: Nous anticipons, au cours des dix prochaines années, une décroissance de 25 p. 100 des inscriptions universitaires. Les deux dernières années ont démontré une augmentation des inscriptions de plus de 5 p. 100 au pays. Comme je le mentionnais dans ma présentation, j'ai participé la semaine dernière à une réunion des présidents d'universités de la

university enrolment among students between the ages of 18 and 24 is likely to decline. All universities have, however, experienced an increase in enrolments this year. It seems that university is becoming an increasingly popular choice.

All universities contribute significantly to research. For example, the University of Toronto, which is a very large institution, conducts extensive research. Smaller universities like St. Francis Xavier University in Nova Scotia and the University of Northern British Columbia in Prince George play very important roles within their respective communities. Both have reported an increase in enrolments. Universities may differ in size and characteristics, but they are all equally important to us.

In British Columbia, some groups have started calling for new institutions. There has been some talk, among other things, of establishing a technical university in British Columbia and one in Ontario. We want to give private universities an opportunity to open in Canada so as to meet all needs.

Senator Ferretti Barth: The committee will need to focus its attention on national university infrastructure programs. That is the only way to lend universities the financial support they need to maintain their infrastructure. Government funding should be earmarked for this purpose.

Mr. Giroux: That is what we are calling for this morning. Our brief outlines our position on this matter.

[English]

Senator Cools: My question is different from the line of questioning so far. I am placing this before you because it is not often the business officers of universities are before one. I thought the opportunity is here, so I should respond to it.

My question has to do with a certain financial cost related to what I can only describe as a social phenomenon that seemed to sweep the universities in the 1980s and the 1990s, in particular, that wave of ideological orthodoxy where several faculty members were being fingered by students or by other staff members and being accused of anything: sexism, sexual harassment, misogyny. It was endless.

The fact is that in that time-frame, many fine faculty members had their careers ruined. We also know now that many of the accusations were quite false or unsubstantiated. I believe one university professor, Professor Fekete, wrote about it.

During that period of time, I remember reflecting on the fact that it seemed to be such an enormous waste of both financial and human resources. I am wondering anyone at the table has ever attempted to cost in dollars what had to be an enormous burden for universities, the legal costs, damages and lawsuits. I am wondering if anyone here knows or has an idea of the costs in dollars for the university and what is the impact of that period of time, which is quite expensive, on the current financial situation.

région de l'Atlantique. À Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse, par exemple, selon les indices démographiques, la proportion des étudiants de 18 à 24 ans qui vont s'inscrire à l'université diminuerait. Cependant, toutes les universités ont eu une augmentation de leurs inscriptions cette année. Les gens veulent de plus en plus aller à l'université.

Toutes les universités contribuent de façon très importante à la recherche, par exemple, la très grosse université de Toronto a un niveau de recherche assez exceptionnel. De plus petites universités comme St. Francis Xavier University en Nouvelle-Écosse et l'université du nord de la Colombie-Britannique, à Prince George, ont un rôle extrêmement important à jouer dans leur localité. Elles constatent une augmentation de leur fréquentation. Elles sont de grosseurs différentes, de caractères différents, mais pour nous, elles sont toutes très importantes.

En Colombie-Britannique, des mouvements se forment pour ajouter des institutions. Il est question, entre autres, d'une université technique en Colombie-Britannique ainsi qu'en Ontario. On veut permettre aux universités privées de s'établir au Canada afin de combler toutes les demandes.

Le sénateur Ferretti Barth: Le comité devra se concentrer sur les programmes nationaux d'infrastructures universitaires. C'est le seul moyen de pouvoir donner aux universités un appui financier afin de remettre en ordre les infrastructures universitaires. L'aide financière du gouvernement devrait se diriger dans ce sens.

M. Giroux: C'est l'esprit de notre présentation au comité ce matin. Le document que nous avons déposé explique notre approche sur cette question.

[Traduction]

Le sénateur Cools: Je voudrais aborder un sujet un peu différent. Si je le fais, c'est parce que nous avons rarement l'occasion de rencontrer des représentants du milieu universitaire. Je veux donc profiter de l'occasion qui m'est offerte.

Je voudrais vous parler des coûts financiers associés à ce phénomène social qui a semblé balayer les universités dans les années 80 et 90, ce mouvement d'orthodoxie idéologique où plusieurs membres du corps enseignant se sont vus accuser par des étudiants ou d'autres membres du personnel de sexisme, de harcèlement sexuel, de misogynie, ainsi de suite.

Au cours de cette période, de nombreux professeurs, d'ailleurs excellents, ont vu leur carrière détruite. Nous savons également que bon nombre des accusations étaient fausses ou non fondées. Il y a un professeur d'université, M. Fekete, qui a écrit à ce sujet.

J'ai pensé, à l'époque, que cette histoire n'était qu'un immense gaspillage de ressources financières et humaines. Je voudrais savoir si l'un d'entre vous a essayé de calculer ce que cet énorme fardeau a coûté aux universités, les coûts juridiques, les dommages-intérêts, les poursuites. Je me demande si quelqu'un, ici, a une idée de ce que cela a coûté à l'université, de l'impact que cela a eu, et il devrait être très élevé, sur sa situation financière actuelle.

The Chairman: Well, senator, that is going quite far afield from our mandate to discuss deferred maintenance. However, you have made a presentation here. I will invite Mr. Giroux to comment.

Senator Cools: I also think, chairman, when people ask for money, you can also have an idea of how it is being spent.

The Chairman: That could lead us into quite an inquest. I do not want to go too far, senator.

Mr. Cohen: It is true; it is expensive when you live through those struggles. However, in terms of the overall expenditure and cost of conducting higher education, it is actually negligible. I would say it is actually much less than the costs, legal and otherwise, of reporting to the various governments.

There is accountability. Part of the tension arises from that accountability to the public. Sometimes we do in public certain things that others would do in private. In the overall scheme of things, it is a very small number and it did not last for that long.

Senator Moore: Mr. Giroux, you mentioned the matter of alumni who give to their respective alma mater. Does CAUBO have figures on alumni giving?

Mr. Cohen: We do have giving in terms of total received, the proportion that is alumni and the proportion that is non-alumni.

Senator Moore: Are you speaking of individuals or corporate donors?

Mr. Cohen: I do believe that this year, the StatsCan-CAUBO data separates individual giving from corporate giving for the first time. I do not have the numbers here but we could send them. We have that kind of data for one year only. We do not know if the non-corporate business donors are alumni. However, we can assume that the larger proportion comes from alumni.

Senator Moore: You probably are familiar with the manner in which political donations are treated as a deduction from the taxes that you are responsible to pay. Perhaps the answer to this problem is obvious. What impact would you expect on donations from individuals, alumni and otherwise, if donations to universities received similar treatment?

Mr. Cohen: We would obviously vote for it.

Senator Moore: I just wanted to get that on record.

Mr. Cohen: As officers of universities working in the environment and as alumni ourselves and as parents who give, we would agree to that proposal.

Senator Moore: The proposal from AUCC refers to a wholly federal fund complementing ongoing provincial funding of medical equipment purchases. That was the model. Mr. Giroux spoke about the proposed 40 per cent federal contribution being

Le président: Eh bien, sénateur, vous vous écarterez de notre mandat, qui est de discuter des frais d'entretien différé. Toutefois, vous avez posé une question et je vais demander à M. Giroux d'y répondre.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, je pense également que, quand des gens sollicitent des fonds, il est bon de savoir comment ces fonds sont dépensés.

Le président: Cela pourrait nous mener très loin, chose que je veux éviter, sénateur.

M. Cohen: C'est vrai. Ces situations coûtent très cher. Toutefois, le montant est négligeable quand on tient compte des dépenses globales et des coûts liés à l'enseignement supérieur. Je dirais qu'il est inférieur aux coûts juridiques, et autres, qu'entraîne la présentation de rapports aux divers gouvernements.

Nous devons rendre des comptes. Une partie de la tension vient de ce que nous devons rendre des comptes au public. Parfois, nous faisons en public ce que d'autres feraient en privé. Dans l'ensemble, le coût est minime et cette situation n'a pas duré très longtemps.

Le sénateur Moore: Monsieur Giroux, vous avez parlé des anciens qui versent des dons à l'université. Est-ce que l'Association a compilé des chiffres à ce sujet?

M. Cohen: Nous avons des chiffres sur le total des dons reçus, le pourcentage versé par les anciens et le pourcentage versé par d'autres donateurs.

Le sénateur Moore: Parlez-vous de particuliers ou d'entreprises?

M. Cohen: Cette année, les données compilées par Statistique Canada et l'Association établissent une distinction entre les dons versés par les particuliers et ceux versés par les entreprises. Je n'ai pas les chiffres sous la main, mais nous pourrions vous les faire parvenir. Les données ne s'appliquent qu'à une seule année. Nous ne savons pas si les autres donateurs sont des anciens. Toutefois, nous supposons que la plupart des dons proviennent des anciens.

Le sénateur Moore: Vous savez sans doute que les dons politiques font l'objet d'une déduction aux fins de l'impôt. La réponse à cette question est peut-être évidente. Si les dons versés aux universités bénéficiaient du même traitement que les dons politiques, quel impact cela aurait-il sur les dons versés par les particuliers, les anciens et autres donateurs?

M. Cohen: Nous serions évidemment en faveur d'une telle proposition.

Le sénateur Moore: Je voulais tout simplement savoir ce que vous en pensiez aux fins du compte rendu.

M. Cohen: En tant que membres du personnel administratif universitaire, en tant qu'anciens et parents, nous serions d'accord avec cette proposition.

Le sénateur Moore: L'AUCC propose que le gouvernement fédéral crée un fonds pour financer, de concert avec les provinces, l'achat d'équipement médical. C'est le modèle qui a été proposé. M. Giroux a indiqué que les gouvernements provinciaux

matched by provincial governments with universities contributing the remaining 20 per cent.

Some of our provinces are not in as good a shape as others. As senators, we are responsible to speak up for our regions. I think of the Atlantic provinces and the large university student base there. Those provinces may not be able to participate in funding programs with a matching condition. How do we deal with that? As you say, the large number of users of university facilities is a major contributing factor in the deterioration of those facilities.

Mr. Giroux: Mr. Chairman, we recognize the uneven capabilities of provinces across Canada to cover their share. That is why we requested that the program to be spread over a longer time period, and we suggested five years. We also know that some provinces have already established certain programs or made certain commitments to funding. That should be recognized with a matching federal contribution.

We used a 40-40-20 split as an illustration. Obviously we would welcome the federal government paying a larger share of the funding. However, we want to be realistic about current fiscal conditions.

We are also well aware that, in Atlantic Canada, other federal agencies, like the ACOA, have been used in the past to provide the provincial share of the funding for such projects as the Canada Foundation for Innovation and the site-licensing project.

Flexibility allows recognition of the existing commitments and also a look at other possible avenues, such as the federal government possibly providing a larger share through if it used the mechanism of ACOA or other such agencies. We have been told that Manitoba and, to a certain extent, Saskatchewan would also find this difficult. It is not a particularly Atlantic problem.

Senator Moore: You are suggesting that the Western Diversification Fund could be used in this way?

Mr. Giroux: Yes. The federal government has been flexible in terms of its approach. We hope that a longer disbursement period would help. We need to recognize that this is achievable, without denying that some provinces will find the situation more difficult than others.

Senator Moore: I am interested in your options for allocating the funds under the proposal. You state that the number of people using university facilities is a major contributing factor in the deterioration of those facilities. Why do you not recommend your FTE — the full-time equivalent — undergraduate and graduate student population as the base?

Mr. Giroux: Mr. Best, as the one who developed the proposal, will answer.

verseraient l'équivalent de la contribution de 40 p. 100 du gouvernement fédéral et que les universités assureraient le reste, c'est-à-dire 20 p. 100.

Certaines provinces ne sont pas en aussi bonne posture que d'autres. Nous devons, en tant que sénateurs, défendre les intérêts de nos régions. Je pense aux provinces de l'Atlantique et au grand nombre d'étudiants universitaires qu'il y a là-bas. Ces provinces ne seraient peut-être pas en mesure de participer à des programmes de financement assortis de conditions. Comment régler ce problème? Comme vous le dites, les nombreux usagers des installations universitaires contribuent pour beaucoup à la détérioration de celles-ci.

M. Giroux: Monsieur le président, nous comprenons que les provinces canadiennes ne peuvent pas toutes couvrir leur part de la même façon; c'est la raison pour laquelle nous avons demandé que le programme s'étale sur une période plus longue et nous avons suggéré cinq ans. Nous savons également que certaines provinces ont déjà mis sur pied des programmes ou pris des engagements en matière de financement. Cela devrait être pris en compte et assorti d'une contribution fédérale équivalente.

À titre d'illustration, nous avons utilisé une répartition 40-40-20. De toute évidence, nous serions heureux que le gouvernement fédéral se charge d'une plus large part de financement, mais nous tenons cependant à être réalistes quant à l'actuelle situation fiscale.

Nous savons également que dans le Canada atlantique, d'autres organismes fédéraux comme l'APECA se sont chargés dans le passé de la part provinciale du financement pour des projets comme la Fondation canadienne pour l'innovation et le projet de licence d'utilisation sur site.

Grâce à une certaine souplesse, il est possible de prendre en compte les engagements actuels et d'envisager également d'autres possibilités, comme par exemple, le fait que le gouvernement fédéral puisse se charger d'une plus large part s'il avait recours au mécanisme de l'APECA ou d'autres organismes du genre. On nous a également dit que le Manitoba et, dans une certaine mesure, la Saskatchewan, trouveraient aussi cela difficile. Ce n'est pas donc uniquement un problème de la région Atlantique.

Le sénateur Moore: Dites-vous que le Fonds de diversification de l'économie de l'Ouest pourrait être utilisé de cette façon là?

M. Giroux: Oui. Le gouvernement fédéral s'est montré flexible en matière d'approche. Nous espérons qu'une période plus longue de versement faciliterait les choses. Il faut admettre que c'est réalisable, sans pour autant refuser de reconnaître que certaines provinces trouveront la situation plus difficile que d'autres.

Le sénateur Moore: Les options d'affectation des fonds que vous proposez m'intéressent. Vous indiquez que le nombre de personnes qui utilisent les installations universitaires est un important facteur qui contribue à la détérioration de ces installations. Pourquoi ne recommandez-vous pas votre part de la population d'étudiants universitaires ETP — équivalents temps plein — comme base?

M. Giroux: M. Best est l'un de ceux qui a mis au point notre proposition; il va donc vous répondre.

Mr. Robert Best, Vice-President, National and International Relations Branch, Association of Universities and Colleges of Canada: Mr. Chairman, we formed a standing advisory committee comprising university presidents from across the country to oversee this project. You can imagine that there was extensive discussion and a great deal of interest in the allocation formula.

At this point, we wanted to point out the several alternatives. Obviously per capita is a formula with which the federal government is familiar. There are a variety of programs that have provided allocations to provinces on an equal per capita basis. On the other hand, our committee members wanted to acknowledge there were several ways to approach this.

We proposed, as an alternative, the notion of doing it by counting full-time equivalent students. Neither of those alternatives appeals to everyone. We wanted to find a model that reconciled the strength of equal per capita as a known system with the reality that the full-time equivalent number acknowledges some provinces as net recipients of students which, over time, puts more added stress and strain on the university infrastructure. If we could find something that came in between the two, it might have greater possibility of acceptance across the country.

A model already exists in the national infrastructure works program. It weights two factors equally in the allocation formula. We suggest that is one way to reconcile the two alternate views, but we are not absolutely ruling out either of the other two models.

The sense from our committee members was that this model provided a workable solution that would result in the provinces that are net recipients of students having that fact taken into account in their allocation. They would fare better under our formula than under the traditional equal per capita.

Senator Moore: My concern is that the Atlantic provinces would be a substantial net loser if we go with a combined formula. I do not know if I could accept that model given the needs that exist in our institutions.

Senator Bolduc: I wish to ask Mr. Giroux a question.

You said that the federal government has a substantial surplus this year. In fact, they had something like \$17 billion. That will mean in the next year we will pay \$2 billion less in interest service charges. Are you asking for that \$2 billion?

Mr. Giroux: I think it is important that if you have a surplus, a certain proportion of that goes toward the debt. The Minister of Finance has already earmarked the contingency funding and so on.

On the other hand, as the economy goes down, a program like this will have significant impact on the local economies where the institutions are located. Universities know where the problems are and they can identify some specific projects. We feel that it is a

M. Robert Best, vice-président, Direction des relations nationales et internationales, Association des universités et collèges du Canada: Monsieur le président, nous avons créé un comité consultatif permanent regroupant les présidents des universités de tout le pays pour ce projet. Vous pouvez imaginer qu'il y a eu de vastes débats et que beaucoup d'intérêt a été porté à la formule d'affectation.

Nous voulions à ce moment-là signaler les diverses solutions. Bien sûr, le gouvernement fédéral connaît bien la formule de calcul par tête, puisqu'il existe toute une gamme de programmes qui permettent d'affecter des fonds aux provinces en fonction de cette formule. Les membres de notre comité ont voulu par ailleurs souligner qu'il existe plusieurs façons d'aborder la question.

Comme autre solution, nous avons proposé de procéder en fonction du nombre d'étudiants équivalents temps plein. Aucune de ces solutions ne plaît à tout le monde. Nous avons voulu trouver un modèle qui concilie le point fort de la formule de calcul par tête — qui est un système connu — avec la réalité du nombre d'étudiants équivalents temps plein, c'est-à-dire que certaines provinces accueillent un nombre net d'étudiants plus important, ce qui, au bout d'un certain temps, fatigue davantage l'infrastructure universitaire. Le juste milieu, si nous pouvions le trouver — serait peut-être plus accepté à l'échelle du pays.

Le programme national sur les travaux d'infrastructure renferme déjà un modèle qui donne le même poids à deux facteurs dans la formule de répartition. Nous pensons qu'il s'agit là d'une façon de concilier les deux points de vue donnés, mais nous ne rejetons absolument pas l'un ou l'autre des deux modèles.

Les membres de notre comité ont pensé que ce modèle offrait une solution réalisable, car il fait en sorte que l'on prend en compte dans le calcul des affectations le fait que certaines provinces reçoivent un nombre net d'étudiants plus important. Elles s'en tireraient mieux selon notre formule que selon la formule traditionnelle d'affectation par tête.

Le sénateur Moore: Ce qui m'inquiète, c'est que les provinces de l'Atlantique seraient considérablement perdantes si nous adoptions une formule mixte. Je ne sais pas si je pourrais accepter ce modèle compte tenu des besoins qui existent dans nos institutions.

Le sénateur Bolduc: J'aimerais poser une question à M. Giroux.

Vous avez dit que le gouvernement fédéral affiche un important excédent cette année; il se situe en fait aux alentours de 17 milliards de dollars. Cela veut dire que l'an prochain, nous affecterons 2 milliards de dollars de moins au service de la dette. Êtes-vous en train de demander ces 2 milliards de dollars?

M. Giroux: Je pense qu'il est important, en cas d'excédent, qu'une certaine part en soit affectée à la dette. Le ministre des Finances a déjà prévu le fonds de prévoyance, et cetera.

Par contre, au fur et à mesure que l'économie ralentit, un programme comme celui-ci aura un effet important sur les économies locales où se trouvent les institutions. Les universités savent quels sont les problèmes et peuvent identifier certains

good way of spending that surplus. There is no doubt if it goes toward the debt it will reduce the federal government interest costs over the longer term. It is that kind of balancing act that must be maintained.

[Translation]

We need to find a way out of the mess we are in as a result of the collectivization of public insurance over the past 40 years. Our registered retirement savings program works well. Why not look to it for inspiration and set up a similar registered savings program for post-secondary education? Parents would thus have an opportunity to set enough money aside to one day cover the cost of their children's education. A similar program could be developed for health care. The federal government no longer has the money to fund health programs. The solution to the government's financial woes lies in registered savings plans for post-secondary education, unemployment, health and retirement.

People will have to manage their own finances, without any help from the federal and provincial governments. They will have to find some way to take care of themselves.

Mr. Giroux: The federal government has instituted an education savings plan whereby it covers 20 per cent of education costs. It could do more. However, as time passed, we observed that it would be in the best interests of Canadian families to take advantage of this plan. However, this does not preclude other forms of contributions.

[English]

I would invite our witness from the Canada Mortgage and Housing Corporation to come to the table, please.

The witness is David Cluff, Director of Strategic Policy and Planning for Canada Mortgage and Housing Corporation.

Mr. Cluff, I do not want to pre-empt the questions that will be put primarily by Senator Moore. There was some hesitancy on the part of CMHC to have a witness here, for the very good reason that CMHC does not now have a program related to capital costs at universities.

However, it may be that this is the very issue that Senator Moore and others may wish to address. He may wish to address programs that you have had along these lines in times past.

In any case, I do thank you for acceding to our request on such short notice to come here and expose yourself to Senator Moore. He was insistent that we hear from CMHC.

Do you have an opening statement to make, Mr. Cluff?

Mr. David Cluff, Director, Strategic Policy and Planning Division, Canada Mortgage and Housing Corporation: I do have an opening statement. As I understand it, the committee would like some information on the role CMHC played in the past, in particular about its student housing program. I will do that, then I will speak briefly about the main points in the evolution of housing policy in Canada. Then I will talk about what we do today with regard to student housing.

projets particuliers. Selon nous, c'est une bonne façon de dépenser l'excédent. Il ne fait aucun doute que l'affectation de l'excédent au service de la dette diminuera les frais d'intérêt du gouvernement fédéral à plus long terme. C'est ce genre d'équilibre qu'il faut maintenir.

[Français]

Nous devons sortir du carcan que représente la collectivisation des assurances publiques depuis 40 ans. Notre régime enregistré d'épargne-retraite fonctionne bien. Pourquoi ne pas nous en inspirer et créer un régime enregistré d'épargne pour l'enseignement supérieur? De cette façon, les parents pourraient prévoir une somme suffisante pour payer ultérieurement les études de leurs enfants. Ce système vaudrait aussi pour la santé. Le gouvernement fédéral n'a pas plus de fonds à allouer pour les programmes de santé. La solution aux problèmes de finances publiques repose sur des régimes enregistrés d'épargne pour l'enseignement supérieur, le chômage, la santé et la retraite.

Les gens devront gérer leurs finances eux-mêmes, sans l'apport des gouvernements fédéral et provinciaux. Ils devront prévoir des moyens pour s'occuper d'eux-mêmes.

M. Giroux: Le gouvernement fédéral a un régime d'épargne-études. Il subventionne 20 p. 100 du montant requis. Il pourrait en faire plus. Cependant, nous nous apercevons, au fil du temps, que les familles canadiennes ont intérêt à en prendre avantage. Cela n'empêche toutefois pas l'ajout d'autres façons de contribuer.

[Traduction]

J'invite le témoin de la Société canadienne d'hypothèques et de logement à venir s'asseoir.

Notre témoin est M. David Cluff, directeur de la planification et politiques stratégiques pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Monsieur Cluff, sans vouloir couper l'herbe sous le pied du sénateur Moore, je dois dire que la SCHL a hésité à nous envoyer un témoin, pour la très bonne raison qu'elle n'a pas actuellement de programmes reliés aux coûts d'investissement dans les universités.

Toutefois, il se peut fort bien que ce soit la question que le sénateur Moore et d'autres souhaitent aborder. Il souhaite peut-être se pencher sur les programmes que vous aviez dans le passé à cet égard.

Dans tous les cas, je vous remercie d'avoir accepté notre invitation à si court préavis pour vous expliquer devant le sénateur Moore. Il a insisté pour que nous ayons un témoin de la SCHL.

Avez-vous une déclaration liminaire, monsieur Cluff?

M. David Cluff, directeur, Planification et politiques stratégiques, Société canadienne d'hypothèques et de logement: J'ai une déclaration liminaire. Si je comprends bien, le comité aimerait être informé du rôle qu'a joué la SCHL dans le passé, notamment à propos de son programme de logement pour les étudiants. Je vais vous donner cette information avant de parler brièvement des grandes lignes de l'évolution de la politique du logement au Canada. Je parlerai ensuite de ce que nous faisons aujourd'hui à propos du logement pour les étudiants.

The Chairman: Please proceed.

Mr. Cluff: Between 1960 and 1978 section 47 of the National Housing Act identified the Student Housing Program. Loans were made to provinces, municipalities, their agencies, hospitals, school boards, universities, colleges, co-operative associations and charitable corporations for student housing. In each case, the province concerned had to approve the making of the loan.

The purpose of the program was to make long-term loans to assist in the construction of student housing, the purchase of existing buildings for conversion to this use, or for the improvements to existing residences. The housing may be dormitories, hostels or self-contained family units. Lounges, dining halls and other facilities, including hard furnishings such as beds and desks necessary for the operation of student housing, may also be included as part of the project.

The program itself provided a loan from CMHC, and therefore from the federal government, for up to 90 per cent of the prescribed house price for self-contained projects, and up to \$15,000 per bed for hostel projects. These loans were secured by mortgages or debenture. The amortization period was permitted up to 50 years and almost all of the loans were made for that period.

CMHC obtained the funding for these loans from the CRF. That is, we have obligations that we have to pay back to the Government of Canada. We got the money and we lent it out to the groups that I mentioned for the purpose that I mentioned.

There were only a few conditions attached to these loans: the money, both principal and interest had to be paid back on a timely basis; the project had to have adequate property protection insurance; it had to be used for student housing — it could not be claimed as student housing and then diverted to something else; and the property had to be maintained in a proper state of repair.

A 90 per cent mortgage for 50 years was quite a boon from the government. In those days, our financial markets were not as developed as they are now and that just was not available from any other source. In addition, the loans that were granted had an interest rate lower than the rate CMHC was charged. In other words, we borrowed at a certain rate and we lent at a lower rate. The Government of Canada has been reimbursing us for this interest loss over the life of the loans.

About 300 loans were made during the period of the program. The face value of the loans was roughly \$400 million. As of today, there are 243 active accounts with a total outstanding balance of \$246.1 million. The average interest rate on these loans is 6.6 per cent. The last loan will be paid off in 2028, which is 50 years after the last loan was made.

The loans have a wide geographic distribution. Of the 243, 88 are in Ontario, 67 in Quebec, 25 in Nova Scotia, 23 in British

Le président: Allez-y.

M. Cluff: Entre 1960 et 1978, la Loi nationale sur l'habitation précisait à l'article 47 ce qu'était le Programme de logement pour les étudiants. Des prêts pour le logement pour les étudiants étaient consentis aux provinces, aux municipalités, à leurs organismes, aux hôpitaux, aux commissions scolaires, aux universités, aux collèges, aux associations coopératives et aux organismes de charité. Dans chaque cas, la province visée devait approuver les prêts en question.

Ce programme visait à consentir des prêts à long terme pour faciliter la construction de logements pour les étudiants, l'achat de bâtiments existants à des fins de conversion à cet effet ou l'amélioration de résidences existantes. Il pouvait s'agir de dortoirs, de résidences ou d'unités familiales individuelles. Des salons, des réfectoires et d'autres installations, y compris l'ameublement, comme les lits et les bureaux, pouvaient également faire partie du projet.

Le programme lui-même prévoyait un prêt de la SCHL — et par conséquent du gouvernement fédéral — jusqu'à concurrence de 90 p. 100 du prix courant du logement pour les unités individuelles, et jusqu'à concurrence de 15 000 \$ par lit pour les résidences. Ces prêts étaient garantis par des hypothèques ou des obligations. La période d'amortissement pouvait s'étaler sur 50 ans et presque tous les prêts étaient consentis pour cette période.

La SCHL a obtenu le financement de ces prêts du FRM, ce qui veut dire que nous avons des obligations que nous devons rembourser au gouvernement du Canada. Nous avons reçu ces fonds pour les prêter aux groupes dont j'ai fait mention et pour les raisons dont je viens de parler.

Ces prêts étaient assortis de quelques conditions seulement: l'argent — le capital et les intérêts — devait être remboursé au moment opportun; le projet devait être assorti d'une assurance adéquate de protection de la propriété; il devait servir à des logements pour les étudiants — il était impossible de prétendre qu'il s'agissait de logements pour les étudiants et ensuite d'en faire autre chose; la propriété devait être entretenue correctement.

Une hypothèque à 90 p. 100 sur 50 ans était une véritable aubaine de la part du gouvernement. À cette époque, nos marchés financiers n'étaient pas aussi développés qu'ils ne le sont aujourd'hui et ces fonds n'étaient tout simplement pas accessibles ailleurs. En outre, les prêts consentis étaient assortis d'un taux d'intérêt plus bas que le taux que devait payer la SCHL. En d'autres termes, nous emprunions à un certain taux et prêtions à un taux plus bas. Le gouvernement du Canada nous a remboursé cette perte d'intérêt pendant la durée des prêts.

Près de 300 prêts ont été consentis au cours du programme. Leur valeur nominale était d'environ 400 millions de dollars. Aujourd'hui, 243 comptes restent actifs, ce qui représente un solde impayé de 246,1 millions de dollars au total. Le taux d'intérêt moyen de ces prêts est de 6,6 p. 100. Le dernier prêt sera remboursé en 2028, soit 50 ans après qu'il a été consenti.

Géographiquement, les prêts sont largement répartis. Sur 243, 88 visent l'Ontario, 67 le Québec, 25 la Nouvelle-Écosse, 23 la

Columbia and so on. There is at least one loan in each province of Canada.

The mode of intervention was a loan, and we have been administering these loans since they were made. That means once a month, or perhaps less frequently in some cases where the security is a debenture, we get the payment, put in it the bank and repay the Government of Canada.

This portfolio has been relatively problem-free. In preparation for my appearance here today, I asked if we had had any arrears problems, usually a sign of a problem with a loan. In the last four years, we have had two occasions where a payment has been late, one for \$6,000 and one for \$3,600. As you can see, from a loan point of view, this seems to be risk-free.

However, in the early 1980s, there were some problem projects — their names are relatively famous — that were financed but that CMHC had to take back because of non-payment. The name Rochdale probably means something to many of you. I was there in Toronto at the time it was created. The other one is Pestolozzi, here in Ottawa at Rideau Street and Chapel. Apart from perhaps one other, there has been no record of default.

Why did this apparently popular and successful program, which we had from 1960 to 1978, stop? To answer this, I must give you an explanation of the major changes in Canadian housing policy.

In 1978 and 1979 — I was not there at the time, so I am speaking from material I found — the Trudeau government had to confront a financial problem. One of the decisions it took was to completely change the method of housing finance and the programs that CMHC offered. The pattern I have described for student housing existed for other housing projects — that is, long-term, 50-year loans with some sort of small interest rate subsidy, and, perhaps, in some cases, a capital contribution.

At the time of this problem in 1978 and 1979, all of that was replaced by a regime that lasted until 1986. I will read from our 1979 annual report because it is as close as I have come to an explanation:

In 1979, CMHC's direct lending and investment commitments declined sharply. This reflected policy and legislative changes completed early in the year which were aimed at increasing reliance on private rather than public funds for mortgage lending under the terms of the National Housing Act. This change in emphasis is being accompanied by a growth in subsidization and an increased assumption of risk by CMHC through NHA mortgage insurance.

Colombie-Britannique, et cetera. Il y a au moins un prêt dans chacune des provinces du Canada.

Les prêts représentaient donc notre mode d'intervention et nous gérons ces prêts depuis qu'ils ont été consentis. Cela veut dire qu'une fois par mois ou peut-être moins souvent dans les cas où une obligation sert de garantie, nous recevons le paiement, le versons à la banque et remboursons le gouvernement du Canada.

Ce portefeuille a posé relativement peu de problèmes. Lorsque je me suis préparé pour ma comparaison d'aujourd'hui, j'ai demandé si nous avions eu des problèmes d'arriérés — cela indique habituellement qu'il y a un problème en matière de prêts. Au cours des quatre dernières années, il y a eu retard de paiement à deux occasions, un paiement de 6 000 \$ et l'autre de 3 600 \$. Comme vous pouvez le voir, d'un point de vue des prêts, cela semble ne pas comporter de risque.

Toutefois, au début des années 80, quelques projets ont posé problème — leur nom est relativement connu — la SCHL a dû les résilier en raison de défaut de paiement. Le nom Rochdale n'est probablement pas étranger à beaucoup d'entre vous. Je me trouvais à Toronto au moment de sa création. Autre exemple, Pestolozzi, à Ottawa, à l'angle de la rue Rideau et de la rue Chapel. Mis à part peut-être un autre exemple, il n'y a pas eu défaut de paiement.

Pourquoi ce programme apparemment populaire et qui portait fruit, que nous avons eu de 1960 à 1978, a-t-il été interrompu? Pour répondre à cette question, je dois vous donner une explication des principaux changements intervenus dans le domaine de la politique du logement au Canada.

En 1978 et 1979 — je n'étais pas ici à ce moment-là, si bien que je m'appuie sur des documents que j'ai trouvés — le gouvernement Trudeau s'est retrouvé confronté à un problème financier. Il a décidé, entre autres, de modifier en profondeur la façon de financer le logement, ainsi que les programmes offerts par la SCHL. Le modèle que j'ai décrit pour le logement pour les étudiants existait pour d'autres projets de logement — c'est-à-dire des prêts à long terme, sur 50 ans, avec des taux d'intérêt légèrement subventionnés et peut-être, dans certains cas, une contribution pour dépenses en capital.

Au moment où ce problème est apparu en 1978 et 1979, tout cela a été remplacé par un régime qui a duré jusqu'en 1986. Je vais vous lire un extrait de notre rapport annuel de 1979, car je pense que c'est l'explication la plus plausible que l'on puisse trouver:

En 1979, les engagements de la SCHL en matière de prêts directs et d'investissements ont brusquement perdu de leur importance, reflétant ainsi les changements politiques et législatifs apportés au début de l'année qui visaient à accroître la dépendance des fonds privés plutôt que des fonds publics pour les prêts hypothécaires en vertu de la Loi nationale sur le logement. Ce changement de cap s'accompagne d'une augmentation de l'octroi de subventions et de l'acceptation des risques par la SCHL grâce à l'assurance hypothécaire LNH.

The programs that followed in 1979 and lasted until 1986 were no longer 50-year commitments. They were 35-year commitments. The capital funding was provided by the private sector, primarily by the banks. The CHMC insured them through its mortgage insurance fund and ensured that the projects met their objective, which was to provide adequate housing to low- and modest-income Canadians by subsidizing the interest rate down to 2 per cent.

The other change made at the time was a policy change. These were to be mixed income projects. It was done in part as a reaction to the ghettoization problems perceived in some large public housing projects. At the same time, there was an emphasis on serving families. Much of the public housing that had been done before was for the elderly. At that time, it became clear that families were being under funded.

Those changes are what led to the demise of the student housing program. It was not cancelled because of any inherent problem. It was in reaction to a major overhaul of the government's approach to housing programs.

The second change that affects our current role in student housing was the 1986 decision of the Mulroney government to hand over to the provinces, under certain conditions and with a strong accountability framework, the responsibility for the delivery of new social housing units, provided that they cost-shared 25 per cent. Since 1986, CMHC has not been providing direct delivery of social housing. It has been funding it through the provinces.

There are two exceptions. We continue to fund on-reserve housing programs. They are done in the way I just described: The money comes from elsewhere and we provide a subsidization of the interest rate. There was also the Co-op ILM program, which was kept out of the transfer to the provinces. That was an experiment with the index-linked mortgage.

The third significant event occurred in 1994 when the current government decided to continue the process that had been started in 1986 and offered to the provinces the administration of our remaining social housing portfolio. Since 1996, we have been signing agreements. Agreements are now in place with all but four jurisdictions — British Columbia, Alberta, Quebec and P.E.I. — where we have handed over the administration of our portfolio and all the money that goes with it.

The student housing loans, because they were not seen as social housing, were not handed over, so we continue the loan administration. We continue to receive the interest rate subsidy, which is about \$600,000 a year.

I have spoken about the jurisdictional change in policy. In 1986, another change occurred and that was to try to target the programs. As I mentioned, between 1979 and 1986, the programs

Les programmes qui ont suivi en 1979 et qui ont duré jusqu'en 1986 ne correspondaient plus à des engagements sur 50 ans, mais sur 35 ans. Le financement d'immobilisations était assuré par le secteur privé, essentiellement par les banques. La SCHL assurait les projets grâce à son fonds d'assurance hypothécaire et faisait en sorte qu'ils répondent à l'objectif visé, soit fournir un logement adéquat à des Canadiens à revenu faible et modeste, en subventionnant le taux d'intérêt de manière à le ramener à 2 p. 100.

L'autre changement apporté à l'époque a été de nature politique. Ces projets devaient être des projets à revenu mixte pour, en partie, réagir au problème de ghettoisation perçu dans quelques grands projets de logement public. En même temps, l'accent était mis sur les familles. La plupart des logements publics qui avaient été réalisés autrefois ciblaient les personnes âgées. En même temps, il est apparu clairement que les familles étaient sous-financées.

Ce sont ces changements qui ont mené à la disparition du programme de logement pour étudiants. Ce programme n'a pas été annulé à cause d'un problème inhérent, mais par réaction à une refonte approfondie de l'approche du gouvernement en matière de programmes de logement.

Le deuxième changement qui influe sur le rôle que nous jouons actuellement dans le domaine du logement pour étudiants a été la décision prise en 1986 par le gouvernement Mulroney de déléguer aux provinces, dans certaines conditions et dans un cadre solide de reddition de comptes, la responsabilité de fournir de nouvelles unités de logements sociaux, à la condition d'un partage des coûts de 25 p. 100. Depuis 1986, la SCHL n'a pas assuré la création directe de logements sociaux, mais l'a financée par l'entremise des provinces.

Il faut souligner deux exceptions. Nous continuons à financer les programmes de logement dans les réserves. Cela se fait de la manière que je viens de décrire: l'argent vient d'ailleurs et nous subventionnons le taux d'intérêt. Il y a également eu le programme coopératif HPI qui ne fait pas partie du transfert aux provinces. C'était une expérience d'hypothèque à principal indexé.

Le troisième événement d'importance s'est produit en 1994, lorsque le gouvernement actuel a décidé de poursuivre le processus entamé en 1986 et offert aux provinces la gestion de ce qui restait de notre portefeuille de logements sociaux. Depuis 1996, nous signons des accords qui sont maintenant en vigueur avec toutes les compétences à l'exception de quatre — la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Québec et l'Île-du-Prince-Édouard — auxquelles nous avons confié la gestion de notre portefeuille ainsi que tout l'argent que cela suppose.

Les prêts de logement d'étudiants — logement qui n'était pas considéré comme du logement social — n'ont pas été transférés, si bien que nous poursuivons la gestion des prêts. Nous continuons à recevoir la subvention liée au taux d'intérêt, ce qui représente près de 600 000 \$ par an.

J'ai parlé du changement administratif de la politique. En 1986, un autre changement visait à cibler les programmes. Comme je l'ai indiqué, entre 1979 et 1986, les programmes devaient être à

were to be mixed-income. The federal government and all the provinces agreed in 1986 that federal housing funds had to be targeted to "the poor." Our definition of poor is the colloquial definition. Our expression is it must be targeted to those in core housing need. These are people who live in inadequate dwellings they cannot afford, where affordability is defined as spending more than 30 per cent of income on obtaining a unit for the median market rent in a particular location.

There was a change in who did the delivery, who selected the projects, and who the beneficiaries of federal aid should be. Those changes have continued in the social housing agreements I just described. When we hand over to the provinces the portfolio and the money, they are obliged to keep the same level of targeting that we did.

Essentially, since 1978, a federal housing program has not been specifically aimed at students. I am told, although I do not have the details, that under the non-profit programs or the co-op programs, some student co-ops may have been funded.

When I read the excerpt from the annual report, I referred to CMHC mortgage insurance and that brings us up to today. CMHC is one of the two providers of mortgage insurance in Canada. They insure lenders in case of borrower default. The other insurer is a subsidiary of General Electric. However, CMHC is the only provider of rental insurance.

CMHC rental mortgage insurance is available to build or purchase housing that provides accommodation for students. However, there is no special deal. It is available to anyone who wants to build a rental unit. Loans are made up to 85 per cent of the lending value of the property. There is an insurance premium that ranges between 1.75 per cent and 4.5 per cent depending on the nature of the loan. Investors must put in a certain amount.

Mortgage insurance is regularly provided on loans to private rental investors for self-contained rental units such as apartments and townhouse buildings. Many of these may obviously be rented out to students.

In the recent past, CMHC has provided mortgage insurance on two dormitory-style student residences: one in Halifax and one in Winnipeg. Normally, we do not insure dormitory-style buildings. This was done through our Centre for Public-Private Partnerships. It was made possible because the universities provided corporate guarantees on the mortgage loan.

That is my introductory overview of student housing, where it was and where we are today.

Senator Moore: Mr. Cluff, our hearing this morning is part of our study with respect to the accumulated deferred maintenance problem now being experienced by our universities. That includes residence maintenance. You have mentioned that CMHC is

revenu mixte. Le gouvernement fédéral et toutes les provinces ont convenu en 1986 que les fonds fédéraux aux logements devaient être ciblés sur «les pauvres». Notre définition de «pauvres» est la définition courante. En d'autres termes, il faut cibler ceux qui ont un besoin impérieux de logement. Il s'agit de personnes qui vivent dans des habitations inadéquates qu'elles ne peuvent pas se permettre, la capacité financière étant définie comme dépassant plus de 30 p. 100 du revenu pour une unité correspondant au loyer médian du marché dans un endroit donné.

Il y a eu un changement au niveau des responsables de l'exécution du programme, de la sélection des projets et de la désignation des bénéficiaires de l'aide fédérale. Ces changements se sont poursuivis dans le cadre des accords de logement sociaux que je viens de décrire. Lorsque nous transférons le portefeuille et les fonds aux provinces, ces dernières sont obligées de conserver le même niveau de ciblage.

Depuis 1978, il n'y a donc pas de programme fédéral de logement qui cible les étudiants. On me dit, bien que je n'en aie pas tous les détails, que dans le cadre des programmes sans but lucratif ou des programmes coopératifs, certaines coopératives d'habitation pour étudiants peuvent avoir été financées.

Lorsque j'ai lu l'extrait du rapport annuel, j'ai parlé de l'assurance hypothécaire de la SCHL, ce qui nous amène au présent. La SCHL est l'un des deux fournisseurs d'assurance hypothécaire au Canada. Elle assure les prêteurs au cas où l'emprunteur ferait défaut de paiement. L'autre assureur est une filiale de General Electric. Toutefois, la SCHL est le seul fournisseur d'assurance locative.

L'assurance hypothécaire locative de la SCHL est disponible pour construire ou acheter des logements pour les étudiants. Il n'y a toutefois pas d'entente spéciale. Elle est disponible à tous ceux qui veulent construire un logement locatif. Les prêts peuvent aller jusqu'à concurrence de 85 p. 100 de la valeur hypothécable de la propriété. Il y a une prime d'assurance qui oscille entre 1,75 et 4,5 p. 100 selon la nature du prêt. Les investisseurs doivent faire une mise de fonds.

L'assurance hypothécaire est régulièrement offerte pour des prêts consentis à ceux qui font des placements pour fins de loyer dans le cadre de logements locatifs autonomes, comme des appartements et des maisons en rangée. Beaucoup de ces logements peuvent bien sûr être loués aux étudiants.

Récemment, la SCHL a fourni de l'assurance hypothécaire pour deux résidences d'étudiants de type foyer: une à Halifax et l'autre à Winnipeg. Habituellement, nous n'assurons pas de résidences de type foyer. Cela s'est fait par l'entremise de notre centre de partenariats entre le secteur public et le secteur privé et a été rendu possible, car les universités avaient donné des garanties à titre de personnes morales pour le prêt hypothécaire.

Ainsi se termine mon survol de la question des logements pour étudiants, comme elle se posait auparavant et comme elle se pose aujourd'hui.

Le sénateur Moore: Monsieur Cluff, notre audience de ce matin s'inscrit dans le cadre de notre étude relative au problème de l'entretien différé accumulé que connaissent maintenant nos universités. Cela englobe l'entretien des résidences. Vous avez

currently administering 243 active mortgages from the past program. Is it possible for a university to refinance with CMHC to get the necessary funding for renovating its buildings to bring them up to code?

I ask that question in the context of evidence that we have heard that the banks are reluctant to do that. Also, if the banks were involved, their interest rates would be quite demanding. Is it possible for universities that now have mortgages with CMHC to refinance?

Mr. Cluff: We have not been doing much, other than this mortgage administration, since 1978. It is fair to say that not much attention has been given inside CMHC to that. I cannot answer your question. I know universities are free to pre-pay their loans at any time, but, obviously, that does not solve the problem to which you are referring. I will undertake to find out whether that could be done under our current rules.

Senator Moore: I could not miss your full-page ad touting your success at raising \$2.2 billion at 5.527 per cent. Given the fact that you have that money at that percentage interest rate, has the corporation given any consideration to re-entering or rejuvenating its student housing program? The conventional lenders are tough.

I equate, Mr. Chairman, our small universities to small-business people. They all have a tough time getting financing from conventional bank lenders. Perhaps the government could show leadership in this area. That is why I ask the question.

Mr. Cluff: You asked if any attention has been given. The answer is, no, it has not been. The CMV to which you referred was an inaugural issue. It is limited right now to home-ownership mortgages. The banks have their mortgages; they pool them together and these securities are issued. It is perhaps premature to tell how the CMV program will evolve.

Senator Moore: Is the intent to cover individual homes only?

Mr. Cluff: Yes, the current program is designed for individual homeowner mortgages.

I could add some context around the government's current priorities in housing. You may have noticed the increasing attention, starting in 1998 and 1999, to the problem of homelessness. The government reacted in December 1999 with a \$753-million program and the naming of Minister Bradshaw as the homelessness co-ordinator. Clearly, that issue ranks as a high priority for the government.

Let us put that in perspective. I mentioned the definition of "core need." Our programs were designed to help people who could not afford housing when housing costs were at 30 per cent. The last data comes from the 1996 census and indicates that 1.7 million households in Canada fall into that category and are defined as having a core housing need or problem.

indiqué que la SCHL gère actuellement 243 hypothèques actives du programme passé. Est-il possible pour une université d'obtenir un nouveau financement auprès de la SCHL afin de rénover ces bâtiments de manière qu'ils respectent les normes du code?

Je pose cette question dans le contexte des témoignages que nous avons entendus selon lesquels les banques hésitent à le faire. Par ailleurs, si les banques s'y intéressaient, leurs taux d'intérêt seraient très exigeants. Est-il possible pour les universités qui ont maintenant des hypothèques avec la SCHL de bénéficier d'un nouveau financement?

M. Cluff: Nous n'avons pas fait grand-chose, si ce n'est cette gestion hypothécaire, depuis 1978. Il faut dire que la SCHL n'a pas beaucoup porté attention à cela. Je ne peux pas répondre à votre question. Je sais que les universités ont la liberté de rembourser par anticipation leurs prêts à n'importe quel moment, mais, de toute évidence, cela ne résout pas le problème dont vous faites mention. Je vais essayer de voir ce qui pourrait se faire dans le cadre de nos règles actuelles.

Le sénateur Moore: Je n'ai pas pu éviter de voir votre page publicitaire vantant le fait que vous ayez réussi à réunir 2,2 milliards de dollars à 5,527 p. 100. Compte tenu du fait que vous avez cet argent à ce taux d'intérêt, la Société a-t-elle envisagé de reprendre ou de rajeunir son programme de logement pour les étudiants? Les prêteurs classiques sont durs.

Monsieur le président, selon moi, nos petites universités sont de petites entreprises. Elles ont toutes de la difficulté à obtenir un financement de la part des prêteurs conventionnels que sont les banques. Peut-être le gouvernement pourrait-il faire preuve de leadership dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle je pose cette question.

M. Cluff: Vous demandez si nous avons porté attention à ce problème. La réponse est non. Le programme OHC dont vous faites mention vient d'être lancé et se limite pour l'instant aux hypothèques d'accession à la propriété. Les banques ont leurs hypothèques qu'elles regroupent pour émettre ces titres. Il est peut-être prématuré de prévoir l'évolution du programme OHC.

Le sénateur Moore: S'agit-il de couvrir les logements individuels seulement?

M. Cluff: Oui, le programme actuel vise les hypothèques de propriétaires individuels.

Je pourrais donner un peu plus de détails à propos des priorités actuelles du gouvernement en matière de logement. Vous avez peut-être remarqué qu'il porte de plus en plus attention, depuis 1998 et 1999, au problème des sans-abri. Le gouvernement a réagi en décembre 1999 par un programme de 753 millions de dollars et par la nomination de la ministre Bradshaw au poste de coordonnateur des sans-abri. De toute évidence, cette question est une priorité élevée pour le gouvernement.

Plaçons tout cela en perspective. J'ai fait mention de la définition de «besoin impérieux». Nos programmes étaient conçus pour aider les gens qui ne pouvaient pas se permettre un logement, lorsque les coûts du logement étaient à 30 p. 100. Les dernières données qui proviennent du recensement de 1996 indiquent que 1,7 million de foyers au Canada tombent dans cette catégorie et qu'ils sont définis comme ayant un besoin impérieux de logement.

Vacancy rates in large cities have declined recently. Here in Ottawa, the vacancy rate is two units per thousand. In other large cities such as Calgary and Montreal, it is between 1 and 2 per cent and perhaps even lower than 1 per cent in Toronto. That is not considered healthy, especially when joined with Ontario's removal of rent controls.

We have a growing problem that is referred to as the "affordable housing problem." In the Speech from the Throne, the government indicated it would work with provinces to address that problem and promised some \$680 million over four years for that purpose.

The third priority of the government relates to Aboriginal housing. I need not go into details, but housing conditions on reserves are considerably worse than in the rest of Canada. The only program that CMHC continues to deliver is housing on reserves.

Those are the three highest priorities in the federal housing agenda. There are many other requests to help with the disabled and with seniors and so on, all of which, by government decision, have been given lower priority. That is the context.

Senator Moore: You are now administering 243 loans?

Mr. Cluff: Right.

Senator Moore: Obviously, the borrowers are not sending in their cheques to pay out the loans in advance. The interest rate is preferred and it helps them in their long-term planning and budgeting.

I would like to return to the question of refinancing. Would you ask your people who are administering the loans now to explore the possibility of permitting the universities whose mortgages you currently hold to bring targeted proposals specifically to refinance for maintenance needs? We have been told universities need \$1 billion of refurbishing immediately. Can the schools with existing debts have an opportunity to bring forward hard numbers and targeted refinancing proposals to you?

Mr. Cluff: Yes, but there is another aspect that I should mention. Our lending, as opposed to our insurance, is controlled through our capital budget, which is approved every year by the government. We would have to look and see whether we indeed have the policy approval to do that sort of thing.

I described how in 1979 the government withdrew from providing capital financing and replaced it with financing from the banks. That decision was changed back in 1993. The banks were, in the view of the government, not giving the best possible rate to social housing providers. Therefore, in 1993, we introduced the Direct Lending Program. In our social housing portfolio, what used to be financed by the banks is now once again financed by the Government of Canada, at a lower rate than the banks would provide.

This did not affect the student housing loans because, from the period of their initiation, they were always financed by the government. I mention this because we can provide direct lending under the current policy regime only where we have an operating

Les taux d'inoccupation dans les grandes villes ont récemment baissé. À Ottawa, ce taux équivaut à deux logements par millier. Dans d'autres grandes villes comme Calgary et Montréal, il se situe entre 1 p. 100 et 2 p. 100 et à Toronto, il descend peut-être même en dessous de 1 p. 100. Cela n'est pas sain, surtout lorsque l'on combine cette réalité avec la suppression de la réglementation des loyers en Ontario.

Nous sommes confrontés à un problème croissant que l'on appelle le «problème du logement à prix abordable». Dans le discours du Trône, le gouvernement a indiqué qu'il travaillerait avec les provinces pour régler ce problème et a promis quelque 680 millions de dollars à cet effet sur quatre ans.

La troisième priorité du gouvernement est celle du logement des Autochtones. Je n'ai pas besoin d'entrer dans les détails, mais la situation du logement dans les réserves est bien pire que celle dans le reste du Canada. Le seul programme que la SCHL continue d'exécuter est celui du logement dans les réserves.

Ce sont les trois grandes priorités du fédéral en matière de logement. Il y a beaucoup de demandes d'aide relative aux handicapés et aux personnes âgées, et cetera., qui, par décision gouvernementale, sont moins prioritaires. C'est le contexte.

Le sénateur Moore: Vous gérez actuellement 243 prêts?

M. Cluff: C'est exact.

Le sénateur Moore: De toute évidence, les emprunteurs n'envoient pas de chèques pour rembourser leurs prêts par anticipation. Le taux d'intérêt qui est privilégié les aide et facilite leur planification budgétaire à long terme.

J'aimerais revenir à la question du refinancement. Pourriez-vous demander à vos gestionnaires de prêts d'examiner s'il serait possible d'autoriser les universités dont les hypothèques sont actuellement chez vous à présenter des propositions ciblées visant à assurer un refinancement pour leurs besoins d'entretien? Des universités nous ont dit avoir immédiatement besoin de 1 milliard de dollars pour la remise à neuf. Les universités endettées peuvent-elles vous présenter des chiffres et des propositions ciblées de refinancement?

M. Cluff: Oui, mais je devrais faire mention d'un autre aspect de la question. Nos prêts, contrairement à notre assurance, sont contrôlés par notre budget des investissements qui est approuvé chaque année par le gouvernement. Il faudrait savoir si nous avons l'approbation politique pour faire ce genre de chose.

J'ai décrit comment, en 1979, le gouvernement s'est retiré du financement des investissements et l'a remplacé par le financement des banques. Cette décision a été modifiée en 1993. De l'avis du gouvernement, les banques ne donnaient pas le meilleur taux possible aux fournisseurs de logement social. Par conséquent, en 1993, nous avons lancé le programme de prêts directs. Dans notre portefeuille de logement social, ce qui était financé par les banques est maintenant de nouveau financé par le gouvernement du Canada, à un taux inférieur à celui des banques.

Cela n'a pas influé sur les prêts liés aux logements pour étudiants car, ils étaient toujours financés par le gouvernement. Si je le dis, c'est parce que nous pouvons fournir des prêts directs en vertu du régime politique actuel seulement lorsque nous avons un

agreement and where we provide a subsidy. We do not provide a subsidy on student housing loans. It is not a simple question. However, I will undertake to look at it.

The Chairman: We are running out of time. It remains only for me to thank you, Mr. Cluff, again for coming on such short notice and for being so helpful. The information has been quite substantial and substantive.

You will get back to us on the question of whether the present rules would permit universities that have mortgages at the CMHC to refinance those.

The committee adjourned.

accord de mise en oeuvre et lorsque nous fournissons une subvention. Nous ne subventionnons pas les prêts liés aux logements pour les étudiants. La question n'est pas simple, mais je vais toutefois l'examiner.

Le président: Nous manquons de temps et il ne me reste plus qu'à vous remercier de nouveau, monsieur Cluff, d'être venu à si court préavis et d'avoir été si utile. L'information que vous nous avez donnée est très complète.

Nous vous demandons de nous dire si les règles actuelles permettraient aux universités qui ont des hypothèques à la SCHL de les refinancer.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Association of University Business Officers:

Tony Whitworth, Vice-President, Finance & Resources
University of Saskatchewan;

Duncan Watt, Vice-President, Finance & Administration
Carleton University;

Maurice Cohen, Former Executive Director.

From the Association of Universities and Colleges of Canada:

Robert Giroux, President;

Robert Best, Vice-President, National and International
Relations Branch.

From the Canada Mortgage and Housing Corporation:

David Cluff, Director, Strategic Policy and Planning.

*De l'Association canadienne du personnel administratif
universitaire:*

Tony Whitworth, vice-président, Ressources et finances,
Université de la Saskatchewan;

Duncan Watt, vice-président, Administration et finances,
Université Carleton;

Maurice Cohen, ancien directeur exécutif.

De l'Association des universités et collèges du Canada:

M. Robert Giroux, président;

M. Robert Best, vice-président, Direction des relations
nationales et internationales.

De la Société canadienne d'hypothèques et de logement:

M. David Cluff, directeur, Planification et politiques
stratégiques.

